SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

36° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 1° AGOSTO 1995

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente CARPI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(359-B) ***CAVAZZUTI ed altri: Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*** (approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 8, 12
BACCARINI *(PPI)* 11
BALDELLI *(Lab. Soc. Progr.)* 10
DEBENEDETTI *(Sinistra Dem.)* 2
LOMBARDI CERRI *(Lega Nord)* 6
PAPPALARDO *(Progr. Feder.)* 5
PELLEGRINO *(Progr. Feder.)* 8
TURINI *(AN)* 10

DL 0370

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(359-B) ***CAVAZZUTI ed altri: Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*** (approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 359-B, sospesa nella seduta di ieri.

Ricordo che ieri è stata svolta la relazione del senatore Bagnoli.

Dichiaro aperta la discussione generale.

DEBENEDETTI. Signor Presidente, prima di entrare nel merito, desidero fare una premessa di metodo.

Il nostro è un sistema bicamerale, che non prevede accordi formali tra le due Assemblee. Quanto viene approvato da un ramo del Parlamento è anche il risultato del concreto svolgersi della discussione. Questa è anche una delle ragioni per cui continuo a non essere favorevole al voto per corrispondenza. Anche rispetto al testo a suo tempo approvato da questa Assemblea possiamo aver modificato le nostre opinioni a causa di fatti nel frattempo intervenuti, magari proprio a causa di azioni di membri del Governo. Se il Governo non solo non è stato fermo, ma non si è mosso certo secondo le indicazioni di due mozioni approvate a maggioranza, dovremmo restare fermi noi? Dato che la Costituzione ci richiede di ritornare sull'argomento, abbiamo il dovere di usare in pieno questa possibilità. Si può anche non essere d'accordo con questo sistema, ma allora altra sarebbe la sede in cui esporre critiche ed eventuali proposte.

Questo provvedimento mi lascia insoddisfatto per le ragioni che espliciterò in seguito; constato che non sono il solo a pensarla così. Sempre restando in tema di metodo, credo che noi dovremmo evidenziare le ragioni principali dell'insoddisfazione, concentrarci su di esse, provare ad eliminarle con pochi essenziali emendamenti, tanto nessuna legge risulterà soddisfacente neppure per la maggioranza. Solo a questo punto interverrà la decisione politica, che potrà essere quella di rinviare alla Camera un provvedimento emendato, oppure di rinunciare, senza scartare la possibilità di soluzioni intermedie. Ma è doveroso distinguere i due momenti: provare a fare una buona legge e solo poi, eventualmente, e se necessario, piegarci alla ragione politica: ma che almeno cause e differenze siano esplicite. Ciò non vuol dire tirare per le lunghe la discussione, anzi dobbiamo approfittare del fatto che opportunamente la deliberazione avviene in Commissione per andare rapidamente al cuore del problema.

E vengo quindi alle questioni di merito. Primo: sgombro subito il campo dall'articolo 11, comma 3. Ho già presentato un emendamento

soppressivo. Le ragioni le ha esposte il senatore Bagnoli, mi riservo di aggiungerne altre nel momento in cui si passerà alla votazione dell'articolo.

Secondo: all'articolo 2, comma 1, si dice: «Sono istituite le Autorità (...)». Come è noto, la legge sulle privatizzazioni, la n. 474 del 1994, all'articolo 1-*bis* impone che »le dismissioni sono subordinate alla creazione di organismi indipendenti (...)». All'articolo 4, comma 3, del testo approvato dalla Camera, si conferisce al Ministro competente il potere di esercitare le funzioni in precedenza ad esso attribuite, fino all'entrata in vigore dei regolamenti. All'articolo 6, comma 9, si parla di regolamento da attuare entro 30 giorni dalla «costituzione» della Autorità.

Ma fra istituzione, creazione, costituzione, noi rimaniamo con un dubbio: dove sta scritto che le privatizzazioni possono essere avviate solo dopo che le Autorità sono in funzione, con i loro membri nominati e la loro nomina convalidata? Ricordo che noi, proprio per accelerare il processo, abbiamo accettato un emendamento proposto dal ministro Clò, ora inserito all'articolo 3, comma 3, del testo che era stato licenziato dal Senato.

Sono certo che quanto io temo non è assolutamente negli intendimenti del ministro Clò ma poichè altri Ministri di questo Governo hanno espresso opinioni diametralmente opposte, una precisazione è indispensabile: non vorremmo aver fatto questo lavoro per nulla o peggio che tutto questo lavoro potesse essere bellamente aggirato. Non è successo così altre volte?

Terzo: chiederei ai colleghi di astrarsi per un momento dal dettaglio di tanto articolare, e ricordare quale obiettivo ci si propone con questo provvedimento. Abbiamo sempre voluto tenere separate definizioni di caratteristiche e poteri della Autorità e definizione degli assetti industriali e proprietari dei settori privatizzandi. Questo è utile e possibile. Quello che invece non è possibile è separare scopi delle Autorità da scopi delle privatizzazioni. Noi siamo qui vittime dell'ambiguità in cui continua ad operare il Governo in merito agli obiettivi delle privatizzazioni. Il ministro Clò non può imputare a noi se con tutto il tempo che è passato il Governo continua a sostenere che si privatizza per far cassa. Desidero qui ribadire che o le privatizzazioni portano concorrenza nel settore oppure io per primo sono contrario alle privatizzazioni e quindi alle Autorità.

E chi porterà concorrenza? Non il Governo, che non mette questo obiettivo al primo posto, non il ministro Clò, che pure, devo riconoscere, ha fatto dei passi, seppure insufficienti, in questa direzione; certamente non il ministro Gambino, il quale dichiara che «il Governo non intende limitare i diritti dell'esclusivista», e lo dice non a un giornale o ai convegni di Venezia o Milano organizzati dal suddetto esclusivista, ma consegna questa sua dichiarazione ufficiale agli atti della Camera. Neppure il Parlamento, che può solo esprimere un parere, non vincolante, come certamente il Ministro ricorda, sugli obiettivi del Governo. Neppure l'Antitrust che può solo sanzionare comportamenti anticoncorrenziali, ma non ha un ruolo proattivo nel promuovere la concorrenza. L'unica che può farlo è l'Autorità. E lo deve fare con continuità, a partire dalla situazione iniziale che il Governo le consegnerà.

Sappiamo già, e siamo forse rassegnati al fatto che questo Governo non procederà sulla strada della liberalizzazione: ragione di più per non bloccare in anticipo chi potrà farlo, facendo evolvere il settore giorno dopo giorno. Introdurre la concorrenza è la sola giustificazione morale, prima ancora che economica, per privatizzare. Introdurre concorrenza è ciò che solo l'Autorità può fare.

Si pongono allora due domande: è questo l'obiettivo che la legge consegna all'Autorità? La legge le dà gli strumenti per farlo? La risposta non era già molto positiva per la versione del provvedimento che avevamo licenziato al Senato, che era, ricordo, già la seconda versione e siamo andati sempre peggiorando, considerato che in questo provvedimento la parola concorrenza ricorre solo nel titolo, all'articolo 1, comma 1, e che la parola liberalizzazione non ricorre mai. Lo è ancora meno oggi. Basta leggere l'articolo 1, comma 2. Noi chiedevamo che il Governo definisse gli indirizzi per la privatizzazione dei servizi mentre nel testo della Camera, la privatizzazione dei servizi è diventata la privatizzazione di ciascuna impresa e le modalità di dismissione. Il Governo ci verrà quindi a dire non già l'assetto concorrenziale del settore, ma chi sarà il *global coordinator*, i tempi delle dismissioni, o se procederà a un *private placement* o un'OPV. Cosa che è diversissima da quanto volevamo, e assolutamente irrilevante ai fini che ci proponiamo, e cioè avere concorrenza.

Per avere un organismo che stabilisca le tariffe e accolga i reclami dei consumatori non c'è bisogno di creare un altro Ministero, l'Autorità diventa uno spreco di soldi. D'altronde è stato lo stesso ministro Gambino a sostenere che, in mancanza di una pluralità di competitori, non c'è da attendersi che l'Autorità possa acquisire gli elementi di costo indispensabili per essere soggetto non passivo nello stabilire le tariffe, cioè, se non c'è concorrenza, l'Autorità è, oltre che inutile, impotente.

Il direttore di «Oftel», in un convegno che ho presieduto pochi giorni fa così sosteneva: «La missione dell'Autorità consiste nel dare ai consumatori: possibilità di scelta; migliore qualità attraverso una concorrenza reale. Il ruolo dell'Autorità è: sviluppare la concorrenza; proteggere i consumatori là dove la concorrenza non esiste».

La ragion d'essere, ed anche il limite temporale di esistenza dell'Autorità, è questo periodo di transizione, da un mondo dominato dai monopoli ad un mondo governato da rapporti di concorrenza. Al primo bastano i Ministeri, al secondo l'antitrust. Le Autorità servono solo per attuare la transizione e finchè questa non sia completata.

Alla luce di queste considerazioni, l'indebolimento che ha subito l'Autorità nel passaggio alla Camera diventa particolarmente grave. L'ha segnalato egregiamente il relatore e io desidero solo riassumere i punti dell'articolato da lui indicati. All'articolo 1 si introduce un'armonizzazione tra obiettivi economici e obiettivi sociali, dove tutto si può giustificare, mentre sarebbe necessario che i costi sociali fossero ben distinti dai costi di esercizio e dagli obiettivi economici. All'articolo 2 quelli della legge vengono definiti solo come principi generali. All'articolo 3 scompare la funzione di vigilanza, che diventa il più debole controllo. Si diventa sospettosi, e si nota che perfino l'esame delle Commissioni diventa un parere. Al comma 4 la riduzione da 7 a 5 anni va anche nella direzione di ridurre l'autonomia dell'Autorità. All'articolo 4, comma 1,

lettera c): «determinare le condizioni» diventa «controlla le condizioni»; alla lettera f), anzichè «determinare le modalità di redazione dei bilanci», si emanano solo «direttive». Al comma 2 dello stesso articolo, gravissima è la variante: il Governo può disattendere non per gravi e rilevanti motivi di utilità generale, ma semplicemente dichiarando i motivi. All'articolo 6, vediamo la riduzione del personale da 130 a 80 unità e la limitazione alla possibilità di assumere con contratti a termine personale qualificato. Segnalo che l'»Oftel» inglese ha oltre 250 persone, pur avendo il vantaggio di operare in un settore dove è stata attivata concorrenza. All'articolo 9, infine, circa il finanziamento dell'Autorità, in pratica si limitano le possibilità di autofinanziarsi e si mette un tetto al costo del nuovo organismo.

Riassumendo, mi sembra che ci si debba concentrare su tre punti, oltre a quello dell'articolo 11, comma 3, la cui reiezione do per scontata. Prima di tutto, avere la certezza che si potrà procedere alle privatizzazioni solo quando le Autorità sono in piena funzione, col che non intendo certo che gli organici siano stati coperti al 100 per cento. In secondo luogo, esplicitare che l'Autorità deve esercitare un ruolo proattivo nell'introdurre concorrenza nei settori privatizzati, sia con propri atti, sia con proposte al Governo per le materie che questo si è riservato. In terzo luogo, darle i poteri per farlo, in termini di diritti, di durata in carica, di personale e di mezzi.

Desidero collaborare con i colleghi interessati per presentare il numero minimo di emendamenti su punti significativi che assicurino il raggiungimento di questi per me inderogabili obiettivi, da cui faccio dipendere un voto non negativo al provvedimento in discussione: perchè si può accettare di non fare bene, ma non di impedire che si faccia bene. Così com'è, questo è quello che fa questa legge.

PAPPALARDO. Signor Presidente, il Gruppo Progressisti-Federativo concorda in gran parte con quanto testè detto dal senatore Debenedetti. Pertanto, il mio intervento sarà molto laconico, in quanto mi limiterò a svolgere qualche considerazione più propriamente politica, non molto distante comunque dall'orientamento espresso dal senatore Debenedetti.

Innanzitutto, per non creare equivoci e confusioni sulla nostra posizione, desidero chiarire subito che il nostro Gruppo è a favore delle privatizzazioni, nel senso appena detto, cioè intese non come un puro e semplice strumento di cassa (del Governo, dello Stato, della finanza pubblica), ma come una via per introdurre il mercato all'interno del settore in cui operano imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità.

Rispetto a questo obiettivo, è vero che il testo già licenziato in prima lettura dal Senato era secondo noi - vorrei dirlo in maniera esplicita - il frutto di una mediazione tra differenti profili di ordine concettuale e culturale, prima ancora che politico. Ci siamo del resto resi conto abbastanza presto di talune difficoltà, giacchè l'idea di Autorità sostenuta da più parti non teneva conto della finalità primaria di questo istituto. Se si tratta soltanto di tutelare i diritti degli utenti e della collettività in generale, esistono già strumenti a tal fine confacenti, e non è pertanto necessario crearne di nuovi; infatti, l'Autorità non può essere solo una figura di intermediazione tra le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità e l'utenza, ma deve avere

un altro fine, in particolare deve eliminare l'interventismo dello Stato nell'economia.

Tuttavia, durante le nostre discussioni non siamo mai riusciti neppure a intravvedere questo orizzonte. Il testo elaborato ed approvato dalla Camera dei deputati è ancora più distante dai nostri intenti rispetto al tsto licenziato dal Senato nella prima lettura del disegno di legge n. 359. Certamente non è mai intenzione polemizzare con il ministro Clò; vorrei infatti ricordare che il testo ha ricevuto alla Camera l'assenso di tutti i Gruppi politici, ad eccezione del Gruppo di Rifondazione comunista.

A questo punto, al fine di evitare pretestuose polemiche, anche nei confronti dei colleghi deputati, devo ricordare che abbiamo di fronte due strade: intervenire sul testo legislativo con modifiche di dettaglio, con il risultato di prolungare i tempi di approvazione definitiva della legge e con la conseguenza di ritardare l'avvio del processo delle privatizzazioni; oppure intervenire nella sostanza. Ma quest'ultima ipotesi probabilmente creerebbe un vero e proprio conflitto con l'altro ramo del Parlamento, che non si quando e come si potrebbe risolvere, con la conseguente paralisi del processo delle privatizzazioni.

Per quello che ci riguarda, il nostro orientamento è quello di licenziare il testo che ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, senza apportare modifiche. Questo non significa che la formulazione attuale del provvedimento ci soddisfi: anzi, su questo testo abbiamo fortissime riserve. Tuttavia dobbiamo scegliere tra una battaglia che ci impegnerebbe a lungo, i cui esiti non siamo in grado di prevedere,e che ritarderebbe il processo delle privatizzazioni, e una sorta di consenso tecnico che ha il solo scopo di non creare alibi a coloro che vogliono bloccare, o ritardare di molto la discussione dei servizi di pubblica utilità.

Questo consenso però - voglio dirlo subito, e a scanso di equivoci - non significa una resa; vuol dire solo che si chiude il primo tempo di questa discussione. Infatti, una volta rimosse le condizioni che ostano al tempestivo avvio del processo di privatizzazione, intendiamo tornare sull'argomento e, per essere ancora più esplicito, vogliamo promuovere, con tutti i Gruppi che concorderanno con questa nostra proposta, un disegno dilegge di iniziativa parlamentare che rafforzi il potere dell'Autorità e la metta in grado di assolvere fino in fondo ai suoi compiti in relazione alla liberalizzazione e all'introduzione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità. Noi facciamo quindi una scelta di opportunità, non una scelta opportunistica.

Noi riteniamo che l'obiettivo primario - lo ribadisco - sia che venga avviato il processo di privatizzazione. Questo però non può significare che la discussione sull'Autorità sia definitivamente liquidata. A nostro modo di vedere, infatti, saranno necessari profondi interventi di modifica perchè l'Autorità sia veramente quell'istituto di vigilanza, di controllo, di proposta e soprattutto quell'organismo indipendente che abbiamo pensato dovesse essere, e che ci siamo sforzati di prefigurare nel testo licenziato in prima lettura da questo ramo del Parlamento.

LOMBARDI CERRI. Signor Presidente, signor Ministro, ho avuto occasioni professionali di visitare e controllare decine e decine di aziende in Italia e all'estero. Uno degli indici di capacità organizzativa

di notevole rilievo è rappresentato dall'indipendenza operativa assoluta dell'ente di controllo addirittura dalla direzione generale. La direzione generale interviene solo quando deve assumere decisioni di politica aziendale, ma per quanto attiene all'osservanza delle regole emanate dalla stessa direzione generale, la direzione controlli è assolutamente indipendente.

È chiaro che questo modo di procedere è stato difficile da digerire, perchè con i vecchi sistemi gestionali tutti volevano avere in mano il controllo anche di aspetti di dettaglio.

Ho notato - e questo non mi meraviglia più di tanto - che, ahimè, nella gestione della cosa pubblica italiana si tende sempre a fare un passo indietro. Abbiamo cercato in questa Commissione di conferire alle Autorità un' autonomia moderna, perchè esse sono enti di controllo, non enti che emanano delle regole, compito che spetta invece al Parlamento. Ma le misure che noi avevamo messo a punto non andavano bene, perchè evidentemente si vuole vagliare il comportamento dell'ente di controllo in funzione di certe situazioni locali o addirittura personali.

C'è poi un altro aspetto che desta la mia meraviglia. Si potrebbe insinuare che da questo robusto passo indietro - qualcuno ha detto e scritto che il testo non è stato modificato sostanzialmente, ma bisogna avere davvero dei potenti paraocchi per fare un'affermazione del genere - affiora invece una decisione presa nel cuore di qualcuno, cioè di privatizzare l'Enel in un certo modo. Basta notare alcuni elementi: il collega Debenedetti li ha già passati in rassegna tutti; io mi soffermerò su uno in particolare. Se non vado errato, proprio su richiesta specifica del collega Debenedetti, era stata inserita all'articolo 4, comma 1, lettera c) una disposizione in cui si prevedeva che le Autorità avessero il compito di determinare le modalità tecniche di redazione dei bilanci da parte dei soggetti che svolgono i servizi. Ora questa disposizione è stata eliminata. Perchè?

Signor Ministro, ho il brutto vizio di ficcare il naso nei dettagli. Ho ficcato il naso nell'Enel, e le spiego subito allora perchè è stata eliminata quella disposizione contenuta nell'articolo 4 che attribuiva alle Autorità la competenza in merito di determinazione delle modalità di redazione dei bilanci: nell'Enel non esiste la contabilità industriale. Se l'Autorità avesse avuto competenza in merito, l'Enel si sarebbe trovato nei guai. Questa è la realtà.

Le dico questo, signor Ministro, perchè io non sto sempre seduto su questa poltrona; sono partito, per così dire, dalla tuta, e ogni tanto la indosso di nuovo e vado a vedere cosa succede. Sono andato negli uffici che si occupano della contabilità e nel centro elaborazioni dati, che fra l'altro si sta sfasciando.

Come hanno già sottolineato altri colleghi, non saremo noi a sbarrare la strada a questo provvedimento, ma non creda il Governo, non creda, signor Ministro, che ci fermeremo qui perchè ne va della salvezza della nostra nazione. Ci possono essere grossi interessi di *clan*, ma a noi deve stare a cuore soprattutto l'interesse della nazione. Signor Ministro, glielo ripeto per l'ennesima volta: consegnare un monopolio pubblico totalmente in mano ai privati è un delitto di cui - se mai qualcuno dovesse macchiarsene - dovrà rendere conto davanti alla collettività.

PELLEGRINO. Signor Presidente, la ringrazio e ringrazio i colleghi della 10ª Commissione per la ospitalità che mi è stata accordata.

Vorrei intervenire nella discussione generale per affrontare un unico punto che però richiama molti problemi generali di cui ha parlato il collega Pappalardo, con affermazioni che condivido pienamente: il problema del controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità.

Molto opportunamente la Camera ha corretto il testo che era stato licenziato dal Senato e che prevedeva una impugnabilità dei provvedimenti dell'*authority* davanti al giudice amministrativo quale giudice esclusivo con una giurisdizione estesa anche al merito.

Mi domando se ci si è resi conto di che cosa questo singificava. Significava infatti far diventare il giudice amministrativo l'*authority* dell'*authority* e il Consiglio di Stato l'unico giudice tariffario (la vera autorità tariffaria del paese, tra l'altro).

PRESIDENTE. Senatore Pellegrino, vorrei solo precisare che su questo argomento la Commissione nutriva moltissimi dubbi ma l'autorevole opinione della 1ª Commissione e dei suoi colleghi giuristi ci aveva indotto a questa tentazione.

PELLEGRINO. Adesso, comunque, ci rendiamo conto di quale pericolo abbiamo evitato, tenendo presente che la giurisdizione di merito è un vecchio arnese del nostro sistema. Faccio l'avvocato amministrativista da tanti anni e mi sono capitate solo due o tre cause davanti al giudice amministrativo quale giudice di merito e si trattava in genere di questioni sulla ampiezza territoriale di comuni confinanti.

Il problema comunque resta, perchè oggi, con l'attuale giurisprudenza, attraverso l'impugnazione per eccesso di potere, per incongruenza, per irrazionalità o per insufficienza della motivazione, il giudice amministrativo entra anche nel merito. L'ultimo caso esemplare è rappresentato da quello che è avvenuto con il provvedimento del garante dell'editoria sui *referendum*. Era stato emanato un provvedimento da un'autorità di controllo, si è attivato un controllo giurisdizionale di primo grado e quel provvedimento è stato sospeso. Successivamente, il Consiglio di Stato, controllo di terzo grado (o di secondo grado giurisdizionale sull'autorità di controllo), ha dichiarato che il provvedimento dell'Autorità garante era legittimo. Tuttavia, la decisione del Consiglio di Stato è intervenuta in un momento in cui era ormai inutile.

Prendo atto dell'atteggiamento del mio Gruppo e dell'orientamento prevalente della Commissione, ma avrei voluto proporre un emendamento che escludesse la censurabilità delle scelte di merito da parte dell'Autorità anche quanto alla congruenza e alla sufficienza della motivazione. Avrei voluto aggiungere che queste scelte di merito non possono costituire fonte di responsabilità amministrativo-contabile e nonpossono costituire fonte neppure di responsabilità penale, ai sensi dell'articolo 323 del codice penale.

Ho riflettuto su quanto detto dai senatori Pappalardo e Lombardi Cerri e mi rendo conto che in questa materia scontiamo una difficoltà di base, cioè la difficoltà di organizzare le *authorities* come momento di controllo neutrale in un ordinamento costituzionale che non le prevede e che ci obbliga necessariamente a far diventare le *authorithies* un mo-

mento dell'amministrazione attiva, sia con funzioni di impulso procedimentale sia con funzioni decisorie o provvedimentali in senso proprio.

È evidente che per poter organizzare le *authorithies* come delle vere autorità di controllo neutrali (che quindi non facciano parte della amministrazione e non partecipino della giurisdizione, ma costituiscano pur sempre una forma di controllo neutrale, come tali titolari di funzioni imputabili più allo Stato-ordinamento che allo Stato-persona), abbiamo più di qualche difficoltà. Tuttavia penso che si sarebbe potuto lavorare di più e meglio anche nei limiti dell'attuale ordinamento costituzionale per evitare quello che è il vero problema che abbiamo in Italia, cioè quello di un controllo che complessivamente si aggroviglia e si attorciglia su se stesso, con possibilità di interventi di ordini giudiziari diversi, che possono avere un senso (e già determinano confusione e perplessità) nel momento in cui hanno ad oggetto attività dell'amministrazione riferibile allo Stato-persona, ma diverrebbero e diverranno la fonte di un grosso pasticcio nel momento in cui avranno ad oggetto un'attività che è già in sè di controllo e che dovrebbe essere espressione di un potere neutrale, non riferibile allo Stato-persona ma, non diversamente della giurisdizione, riferibile direttamente allo Stato-ordinamento.

Ecco quale era quindi, nello scarso spazio che ci lascia il quadro costituzionale complessivo, l'idea di poter intervenire per determinare almeno un meno pressante controllo giurisdizionale su quelle che sono le decisioni che le Autorità dovranno assumere e che dovranno costituire una risposta in termini di certezza nel regolare determinati rapporti.

Che cosa avverrà invece se un provvedimento tariffario verrà sospeso? Che cosa avverrà se la decisione definitiva sulle tariffe dovrà essere lasciata alla decisione (sostanzialmente di merito) del Consiglio di Stato, e quindi al termine di un procedimento giurisdizionale che occuperà più e più anni? A quale pressione si sarà costretti per le iniziative delle varie associazioni degli utenti? Esse infatti assumeranno, non vi è dubbio, iniziative giurisdizionali (ovviamente negoziabili nel tempo).

Vi sono poi problemi che abbiamo già oggi e che dimostrano nel loro complesso come nel nostro sistema, così come in tutte le società complesse, noi dobbiamo rispondere ad una esigenza reale, cioè quella di far pesare il controllo più di quanto pesi l'amministrazione attiva, più di quanto pesino i poteri rappresentativi. Ma con un sistema dei controlli vecchio ed obsoleto come il nostro, tutto questo diviene estremamente difficile

Non ho intenzione - come ho già annunciato in apertura del mio intervento - di proporre l'emendamento, ma vorrei che restasse agli atti traccia del mio pensiero. Concordo con quanto sottolineato dal collega Pappalardo: questa è una materia a cui bisognerà porre mano, e rapidamente, pur sapendo che la soluzione definitiva e lo scioglimento di una serie di equivoci sono ancora lontani. Senatore Lombardi Cerri, il potere di controllo è un potere regolatorio e chiunque conosce l'effettività dell'ordinamento sa che una serie di regole, non appartenenti all'ordine delle fonti primarie, nasce dalla produzione degli organi di controllo. Abbiamo oggi una amministrazione che in gran parte è retta da regole di produzione giurisprudenziale. Quindi non mi scandalizzo affatto che le Autorità siano regolatrici; ciò che mi preoccupa è che quella regola possa essere sindacata a livello giurisdizionale e che alla fine anche la

regola di questo settore sia di produzione giurisprudenziale e non di produzione da parte dell'*authority*.

TURINI. Signor Presidente, dopo aver ascoltato ieri la relazione del senatore Bagnoli ed oggi l'intervento del senatore Debenedetti, nonchè le rettifiche - anche se in parte - del senatore Pappalardo e del senatore Lombardi Cerri, e infine il senatore Pellegrino che ci ha esposto il pensiero giurisprudenziale in materia, mi rendo conto che, se tutto quello che abbiamo ascoltato è vero, ha perfettamente ragione il Gruppo della Rifondazione comunista a non voler andare avanti.

Ma vogliamo forse prenderci in giro o siamo qui per esaminare seriamente alcune problematiche e dare soluzione in qualche modo alla questione delle Autorità e delle privatizzazioni? Nel fare queste osservazioni, debbo ricordare che Alleanza nazionale non intende andare di corsa verso le privatizzazioni perchè su alcuni punti, laddove può essere importante una strategia nazionale, il mio Gruppo nutre qualche perplessità, ma non in questo momento.

Al momento attuale non si può rinunciare ad andare avanti, anche con una certa rapidità, perchè di tempo se n'è perso tanto, e i paletti che tutti vogliono mettere mi sembrano un po' - scusate il paragone - come il lavoro dei castori che preparano la palude per stagnare tutto. Non capirei in maniera diversa quel che sta succedendo.

Io le sono grato, signor Presidente, di essersi adoperato affinchè il provvedimento istitutivo delle Autorità nei servizi di pubblica utilità fosse esaminato in Commissione in sede deliberante. L'approvazione del provvedimento in esame è indispensabile per portare avanti il processo di privatizzazione, in particolare per quanto riguarda l'Enel e la Stet che avranno sicuramente, e giustamente, tempi lunghi, proprio per quel che è stato detto prima. Del resto anche noi vogliamo approfondire la questione di tali privatizzazioni.

Ecco perchè condivido la parte finale dell'intervento del senatore Pappalardo, anche se non ne traggo le medesime conseguenze, in quanto un secondo breve esame da parte della Camera dei deputati si renderà comunque necessario. Occorre infatti approvare, e noi lo presenteremo, un emendamento per eliminare una disposizione contenuta all'articolo 11, terzo comma, che regola il regime di concessione per centrali ed impianti idroelettrici. Questo articolo, dopo aver stabilito tempi e modalità per le concessioni, anche a titolo provvisorio, sia per le municipalizzate, sia per i gruppi privati, all'ultimo comma prevede che, a parità di condizioni, le domande avanzate dalle province autonome di Trento e Bolzano sono preferite nei confronti delle altre domande, ivi comprese quelle già provvisoriamente autorizzate.

Cari colleghi, questa mi sembra una mostruosità e ritengo che il comma in questione sia viziato da incostituzionalità, in quanto viola il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della nostra Carta costituzionale, oltre ad essere profondamente ingiusto nei confronti di chi già gestisce un impianto o conta di farlo in futuro.

BALDELLI. Signor Presidente, è normale avvertire un lieve disagio quando, dopo aver lavorato in modo serio e approfondito per mettere a punto un provvedimento che istituisse un' Autorità assolutamente indi-

pendente, lo si ritrova, dopo l'esame dell'altro ramo del Parlamento, modificato in modo sostanziale in alcuni punti.

In un sitema bipolare, noi avvertiamo l'esigenza di un'Autorità forte e indipendente. Viviamo, però, in una situazione di grande incertezza, di cui non conosciamo l'immediato futuro; non sappiamo infatti se le Camere saranno sciolte a settembre oppure no. Credo, allora, che abbiamo il dovere di consegnare al paese una legge che consenta di andare avanti nel processo di privatizzazioni, con un minimo di garanzie.

Certo, l'esigenza che più o meno tutti avvertiamo è quella di rimettere le mani al più presto su questo testo modificando le parti che attualmente ci lasciano perplessi. Siamo convinti che il tempo, una volta avviate le privatizzazioni, non sarà tiranno, in quanto ci sarà un periodo sufficiente per modificare questo provvedimento. Ora diamo al paese uno strumento con cui cominciare a lavorare.

Per questo mi associo alle considerazioni del senatore Pappalardo e alla relazione del senatore Bagnoli, che denunciano un malessere, ma che, al tempo stesso, sottolineano l'esigenza di varare questo provvedimento al più presto possibile, considerato che avrà bisogno di un ulteriore breve esame da parte della Camera sperando nel buon senso dell'altro ramo del Parlamento, che non sempre - voglio dirlo con franchezza - ci ha assistiti.

Fatte queste considerazioni, voterò a favore del provvedimento in esame.

BACCARINI. Signor Presidente, non entro nel merito della maggiore e minore autonomia delle *authorities*. Tuttavia ritengo che la Commissione dovrebbe valutare in maniera approfondita le considerazioni svolte dal senatore Pellegrino in materia di proposizione dei ricorsi avverso gli atti dell'Autorità.

Non condivido invece l'intervento del senatore Debenedetti. Sono convinto che le Autorità in questo settore dei servizi come in altri, debbano costituire uno strumento di tutela e di garanzia del mercato, non dei mercati. È difficile pensare che si possa veramente costruire un mercato concorrenziale, se si prevede lo scorporo e la divisione delle reti di trasferimento dall'attività di produzione.

Le Autorità a mio avviso devono garantire la concorrenza, e quindi essere uno strumento per la costruzione del mercato. Faccio fatica a pensare che i settori oggetto del provvedimento, come quello delle telecomunicazioni, oggi siano in grado di essere concorrenziali e quindi di agire secondo reali logiche di mercato.

Occorre invece che siano garantite innanzitutto la pari condizione dei soggetti coinvolti nel processo di privatizzazione, una efficace tutela degli interessi di utenti e consumatori, una pari dignità territoriale (e anch'io sottolineo che sarà necessario un emendamento per risolvere la questione richiamata dal collega Turini). Le Autorità in questo modo sono strumento di garanzia per la costruzione del mercato. Noi guardiamo al mercato in generale, non a tutti i mercati, perchè considerare «i mercati» potrebbe essere un modo per non garantire affatto le condizioni di concorrenzialità; spezzettare il «mercato» dei servizi potrebbe essere un modo per rendere più sicuro e più facile il dominio del mercato da parte di grossi operatori e di potenti famiglie.

Per quanto riguarda il discorso della uniformità delle tariffe, credo che il testo al nostro esame dia risposte sostanzialmente positive. Resta il problema sollevato dal senatore Pellegrino, estremamente significativo e interessante proprio sotto questo aspetto. Le Autorità devono rappresentare soprattutto uno strumento di tutela del mercato e della concorrenza, uno strumento che dà le regole, che fa interventi di per sè determinati e definiti. Non si può correre il rischio che paventava il collega Pellegrino di essere sottoposti a tre giurisdizioni; in tal modo, creeremmo condizioni opposte a quelle che invece auspichiamo e ricerchiamo.

Sarebbe inoltre opportuno trovare una via d'uscita per emendare il comma 3 dell'articolo 11 e quindi rispondere alle esigenze prospettate dal senatore Pellegrino che ha sottolineato, in maniera non dirimente ma estremamente importante e significativa, le caratteristiche di uno strumento di controllo e di costruzione del mercato.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE