

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE DELLE IMPRESSE PUBBLICHE E A PARTECIPAZIONE STATALE

9^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 NOVEMBRE 1994

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente CARPI

INDICE

Audizione del professor Cafagna, membro anziano dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 14 e passim	CAFAGNA	Pag. 3, 12, 13 e passim
BAGNOLI (<i>Prog. Feder</i>)	10	PERA	15
COVIELLO (<i>PPI</i>)	9, 13, 16 e passim		
DEBENEDETTI (<i>Sin. Dem.</i>)	19		
LOMBARDI CERRI (<i>Lega Nord</i>)	11		
PAPPALARDO (<i>Progr. Feder.</i>)	12, 17		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Luciano Cafagna, membro anziano dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnato dai dottori Alberto Heimler e Alberto Pera.

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

Audizione del professor Cafagna, membro anziano dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale.

Riprendiamo l'indagine, sospesa nella seduta pomeridiana del 3 novembre.

Anzitutto, ringrazio il professor Cafagna, membro anziano dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e i suoi collaboratori, i dottori Heimler e Pera, per avere accolto il nostro invito.

Proprio in questi giorni la Commissione è particolarmente impegnata nell'approfondimento delle materie oggetto dell'audizione odierna, anche perchè la prossima settimana verrà preso in esame il disegno di legge n. 359, concernente la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, e gli emendamenti ad esso presentati. L'audizione di quest'oggi riveste particolare interesse anche in vista dell'obiettivo della Commissione di sottoporre al più presto all'esame del Senato un disegno di legge sull'Autorità per il mercato energetico.

Vorrei aggiungere che tanto più sono lieto di ascoltare in questa veste il professor Cafagna per una vecchia consuetudine intellettuale che ci lega da tempo, avendo spesso discusso con lui di storia e di politica nella sede dell'Università di Pisa. Ho voluto fare questo riferimento personale perchè ci tenevo molto nei confronti del professor Cafagna, al quale do senz'altro la parola.

CAFAGNA. Signor Presidente, abbiamo accolto con molto piacere l'invito della Commissione, che ci consentirà di avere un proficuo scambio di idee.

In questa mia esposizione partirò da alcune considerazioni relative alla opportunità che la politica delle privatizzazioni offre oggi alla definizione di assetti strutturali favorevoli a un sistema più concorrenziale, riferendomi a recenti prese di posizione della Autorità che rappresento. Dirò poi alcune cose a proposito del nuovo quadro regolativo che necessariamente deve accompagnarsi a questi nuovi assetti di mercato in taluni settori di pubblica utilità, soffermandomi in particolare sui problemi della autonomia e della indipendenza delle agenzie di regolamentazione che dovranno sorgere, sulle loro funzioni e sui loro poteri, sottolineando il rapporto elastico e dinamico che deve esistere fra evoluzione

dei mercati e ambiti di regolamentazione per concludere, infine, sul tema dei rapporti fra agenzie di regolamentazione, in via di istituzione, e Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha già quasi quattro anni di vita.

Quanto all'evoluzione nei settori regolamentati e le privatizzazioni, è ormai diffusa convinzione nella generalità dei paesi industriali che anche nell'ambito dei servizi di pubblica utilità l'operare dei processi concorrenziali tende a favorire, attraverso la formazione e la diffusione delle conoscenze e delle informazioni rilevanti, il funzionamento di un meccanismo impersonale di selezione che consenta la permanenza nel mercato delle imprese più innovative, dei processi più efficienti e dei prodotti di migliore qualità. Ciò ha condotto a un sostanziale superamento della tradizionale ottica che postulava la necessità di vincoli normativi e regolamentari da imporre al pieno funzionamento dei meccanismi di mercato, anche laddove le caratteristiche tecniche ed economiche della produzione erano ritenute tali da richiedere l'attribuzione di diritti esclusivi a un solo operatore al fine di consentire il mantenimento di una struttura produttiva efficiente.

Nel corso del tempo numerosi fattori hanno contribuito all'evoluzione di questa posizione: una generalizzata insoddisfazione nei confronti della qualità dei servizi offerti; una crescente consapevolezza in merito al costo sociale delle inefficienze risultanti dal monopolio legale e dai limiti, soprattutto informativi, inevitabilmente connessi alla regolamentazione dei comportamenti d'impresa; l'evoluzione della domanda e l'avanzamento del progresso tecnologico, la cui reciproca interazione ha introdotto modificazioni sostanziali relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi che hanno comportato una complessiva ridefinizione dei mercati e creato in numerosi casi le condizioni per lo sviluppo di una effettiva concorrenza, impensabile fino a poco tempo fa. L'insieme di questi elementi ha fatto emergere una generale tendenza verso una progressiva eliminazione dei regimi di riserva esclusiva e verso la corrispondente rimozione dei vincoli istituzionali all'ingresso di nuove imprese nei mercati (o nei segmenti di mercato) in cui una concorrenza effettiva o potenziale può concretamente ed efficacemente manifestarsi.

In alcune circostanze, tuttavia, l'esperienza concreta di numerosi paesi ha reso evidente che l'impatto del processo di apertura alla concorrenza può risultare significativamente contenuto per effetto della presenza di imprese che operano contemporaneamente sui mercati che rimangono riservati e su quelli liberalizzati, e che per ciò stesso sono in grado di impedire all'interno di questi ultimi, attraverso l'uso di sussidi incrociati ovvero il ricorso a pratiche restrittive e ingiustificatamente discriminatorie nella gestione di infrastrutture o di servizi essenziali, lo sviluppo o il mantenimento di efficaci condizioni concorrenziali.

Da questo punto di vista, i processi di privatizzazione costituiscono un'occasione irripetibile per la definizione di assetti strutturali che possano favorire il funzionamento di un sistema decentrato di decisioni economiche. A tale proposito, già nel dicembre del 1992, in un parere espresso al Parlamento relativamente al documento programmatico del Governo in materia di riordino delle partecipazioni statali, l'Autorità ha segnalato la necessità di indirizzare il processo di privatizzazione a un

ripensamento complessivo delle finalità e delle forme della presenza pubblica nell'economia, volto in particolare a introdurre e promuovere, mediante contestuali interventi di liberalizzazione e di riforma del quadro normativo e regolamentativo, condizioni di maggiore concorrenza nella fornitura di servizi di pubblica utilità, in conformità agli orientamenti e alle iniziative dell'Unione europea, nonchè ai principi introdotti nel nostro ordinamento con l'adozione della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Queste considerazioni sono state successivamente ribadite e sviluppate in una serie di indicazioni propositive in una relazione su «Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità» presentata al Presidente del Consiglio dei ministri nello scorso mese di luglio, nella quale l'Autorità ha suggerito, tra l'altro, che la liberalizzazione delle condizioni di accesso ai mercati trovi adeguato sostegno nel processo di dismissione delle imprese pubbliche operanti in questi settori, eventualmente prevedendo che tali dismissioni siano precedute da specifici interventi di riorganizzazione societaria diretti a garantire la separazione delle attività potenzialmente concorrenziali da quelle caratterizzate da condizioni più strettamente monopolistiche. Questa riorganizzazione potrebbe in alcuni casi consentire anche una dismissione separata delle diverse società, contribuendo direttamente a determinare una maggiore articolazione proprietaria della struttura produttiva e un contesto complessivamente più favorevole a una evoluzione concorrenziale dei mercati.

Con specifico riferimento al settore dell'energia elettrica, l'Autorità, nella segnalazione effettuata in merito alla prospettata privatizzazione dell'Enel, ha sottolineato l'esigenza di riconsiderare l'attuale regime di riserva legale e l'opportunità di favorire una piena apertura alla concorrenza dell'attività di produzione, suggerendo in particolare, come mi permetto di ricordare: la netta separazione, proprietaria e gestionale, delle singole fasi di produzione, trasmissione e distribuzione; la dismissione delle attività e degli impianti di generazione dell'Enel eventualmente con l'esclusione degli impianti idroelettrici, al fine di promuovere, in tempi ragionevolmente brevi, la creazione di una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti in concorrenza tra loro nella produzione di energia elettrica; il mantenimento, in capo all'Enel, della gestione unitaria e centralizzata del sistema di trasmissione e dispacciamento; la riorganizzazione complessiva dell'attuale sistema di distribuzione, attraverso la creazione di distinte società, a ciascuna delle quali dovrebbe essere trasferita la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività.

Relativamente al settore delle telecomunicazioni, inoltre, l'Autorità, contestualmente all'esame dell'operazione di concentrazione riguardante la costituzione della società Telecom Italia, ha richiamato l'attenzione in merito alla necessità di garantire condizioni di pari opportunità tra tutti gli operatori economici nei mercati dei servizi di telecomunicazione già liberalizzati, anche attraverso la definizione di modalità eque e non discriminatorie di accesso e di interconnessione alla rete pubblica. Peraltro, tenendo conto delle rilevanti opportunità derivanti dall'innovazione tecnologica, l'Autorità ha anche suggerito la possibilità di estendere il processo di liberalizzazione alle attività di installazione e gestione di in-

infrastrutture di rete, al fine di favorire, attraverso lo sviluppo delle reti radiomobili, di quelle televisive via cavo e di quelle satellitare, il progressivo superamento dei vincoli collegati all'unicità della rete pubblica commutata.

La chiara definizione degli assetti di mercato conseguenti alla privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi di pubblica utilità richiede anche una profonda revisione del quadro regolamentativo. Già da tempo l'Autorità ha sostenuto la necessità di creare agenzie di regolamentazione in quei settori di pubblica utilità in cui non sia possibile l'introduzione di un regime di piena concorrenza, condividendo altresì la scelta del Governo di strutturare tali agenzie su base settoriale, in ragione della specificità delle competenze tecniche indispensabili a un corretto ed efficiente esercizio delle funzioni regolamentative. È peraltro appena il caso di aggiungere che i poteri affidati alle agenzie di regolamentazione dovrebbero essere notevoli e avere carattere sostitutivo, e non duplicativo, di competenze che attualmente fanno capo alle relative direzioni ministeriali.

Occorre peraltro sottolineare che la valutazione dell'efficacia dei meccanismi di regolamentazione non può prescindere dalla preliminare definizione dei regimi normativi e degli assetti di mercato nei settori regolamentati. Con particolare riferimento ai processi di liberalizzazione in corso a livello dell'Unione Europea e agli stessi interventi di privatizzazione in ambito nazionale, l'introduzione degli organismi di regolamentazione dovrebbe accompagnarsi alla chiara definizione di un contesto istituzionale e normativo, rispetto al quale le loro funzioni e i loro poteri possano essere adeguatamente individuati. Ciò è particolarmente importante quando il previsto funzionamento degli organismi di regolamentazione debba essere valutato, come ho già sottolineato, in relazione al raggiungimento di condizioni sufficientemente concorrenziali nei mercati. La stessa natura delle agenzie di regolamentazione, insomma, impone l'esigenza che la loro istituzione avvenga contestualmente alla introduzione di normative che prevedano una progressiva liberalizzazione dei settori sottoposti al loro controllo.

La costituzione di agenzie settoriali di regolamentazione assume particolare rilievo nel momento in cui la prospettata privatizzazione delle imprese pubbliche o a prevalente partecipazione statale operanti nella fornitura di servizi di pubblica utilità rende imprescindibile la transizione verso un assetto regolamentativo basato sulla netta separazione tra funzioni di regolamentazione e responsabilità gestionali, piuttosto che sul controllo proprietario delle imprese. Un organo di controllo caratterizzato da una conoscenza approfondita e dettagliata dei mercati e sufficientemente separato dall'impresa consente di garantire maggiore imparzialità e indipendenza all'attività di regolamentazione, rendendo più efficace e trasparente l'intervento sui processi di fissazione delle tariffe e favorendo un più accurato monitoraggio dei livelli qualitativi dei servizi. Parallelamente, l'istituzione di agenzie di regolamentazione in posizione di autonomia rispetto al Governo tende a ridurre, a garanzia delle imprese e del corretto funzionamento dei mercati, i rischi di distorsione dell'attività regolativa che possono derivare ad esempio dalla subordinazione di quest'ultima a interessi e finalità di politica economica o industriale. Questi interessi o queste finalità politiche, infatti,

potrebbero facilmente risultare in contrasto con gli obiettivi di promozione della concorrenza e con le esigenze di certezza e di imparzialità degli operatori economici riguardo alla disciplina dei comportamenti d'impresa.

Anche in relazione ai progetti attualmente all'esame del Governo riguardanti l'istituzione di una apposita agenzia di regolamentazione per i servizi energetici, è importante sottolineare l'opportunità che ruolo, funzioni e poteri di questi nuovi organismi siano definiti in modo coerente al contesto normativo ed economico dei settori sottoposti alla loro vigilanza e tenendo adeguatamente conto dell'esigenza di favorire, laddove ciò risulti possibile, una progressiva estensione degli ambiti di concorrenza.

In questo senso il ruolo dei nuovi organismi di regolamentazione non dovrebbe essere limitato all'esercizio di una semplice funzione «arbitrale», essenzialmente diretta ad assicurare una determinazione sufficientemente imparziale delle tariffe a vantaggio degli utenti e a garanzia delle imprese, all'interno di un rapporto di natura sostanzialmente contrattuale tra amministrazione pubblica e operatori economici. E, invece necessario che la promozione della concorrenza, intesa come l'insieme degli interventi di regolamentazione volti a favorire l'ingresso e lo sviluppo di nuove imprese su mercati finora protetti, sia espressamente inserita tra gli obiettivi assegnati agli istituendi organismi, così che tale finalità possa rappresentare un elemento qualificante e un criterio fondamentale di valutazione della loro attività.

In coerenza con questa impostazione, e ferma restando la riserva all'organo politico delle competenze decisionali relative alla definizione e alla attuazione delle strategie di trasformazione strutturale dei settori regolamentati, anche attraverso il rilascio e la revoca delle concessioni nonché la determinazione dei diritti e degli obblighi del concessionario, dovrebbero essere formalmente attribuite ai nuovi organismi, accanto ai poteri relativi alla fissazione e all'aggiornamento dei livelli tariffari e qualitativi dei servizi, anche specifiche responsabilità di individuazione e di proposta delle eventuali modificazioni da apportare al quadro normativo e regolamentativo al fine di favorire una evoluzione in senso concorrenziale della struttura dei mercati. Sarebbe pertanto opportuno prevedere una funzione concreta - non saprei dire quale; questo punto richiederà un approfondimento anche di tipo giuridico - dell'agenzia di regolamentazione in materia di rilascio, aggiornamento e revoca delle concessioni, ad esempio vincolando in tale ambito l'assunzione delle decisioni di competenza del Governo alla preventiva e obbligatoria acquisizione di un parere dell'agenzia di regolamentazione, e riconoscendo in materia a quest'ultima anche una facoltà di iniziativa e proposta.

Il perseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza dovrebbe analogamente caratterizzare anche l'esercizio dei compiti istituzionali degli organismi di regolamentazione, riguardanti in particolare la determinazione e l'adeguamento nel tempo delle tariffe e dei livelli qualitativi dei servizi, la definizione delle condizioni tecniche ed economiche per la connessione e l'uso delle infrastrutture di rete e il controllo, circa il rispetto di eventuali obblighi relativi all'universalità delle prestazioni. L'intervento pubblico assumerebbe così un ruolo essenziale nell'attivazione della concorrenza e una funzione importante di sup-

porto dei processi di liberalizzazione dei mercati. Ciò implica a sua volta la necessità che la normativa diretta a disciplinare l'esercizio di tali funzioni e poteri sia tale da non predeterminare in modo eccessivamente dettagliato i criteri e le modalità di regolamentazione dei comportamenti delle imprese. Occorre invece che ai nuovi organismi, pur nel quadro di un insieme di principi generali chiaramente stabiliti dal legislatore, siano garantiti quei margini di autonomia, di indipendenza e di discrezionalità che appaiono comunque indispensabili al fine di assicurare che l'intervento regolamentativo possa rapidamente ed efficacemente adattarsi nel tempo in rapporto alle esigenze e alle opportunità determinate dall'evoluzione tecnica ed economica dei settori interessati.

Circa l'evoluzione dei mercati e gli ambiti di regolamentazione va rilevato che, proprio in considerazione del fatto che le condizioni concorrenziali delle industrie regolamentate non sono stabili nel tempo, a causa del progresso tecnologico e del modificarsi delle situazioni di mercato, sarebbe anche opportuno prevedere formalmente l'introduzione di meccanismi periodici di valutazione del grado di concorrenza esistente nei mercati. Tali controlli dovrebbero essere funzionali anche a proposte di revisione di normative di settore che impongano regolamentazioni divenute eventualmente obsolete.

Affronto ora il problema dei rapporti tra agenzie di regolamentazione e Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Specificata attenzione dovrebbe essere rivolta ai profili istituzionali riguardanti l'organizzazione e la disciplina normativa delle relazioni tra le agenzie di regolamentazione e l'Autorità di tutela della concorrenza. In particolare, in materia di concorrenza, il ruolo dei nuovi organismi di regolamentazione dovrebbe essere definito in modo sostanzialmente complementare e armonico rispetto a quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ha finora funzionato con efficacia la prescrizione legislativa contenuta nell'articolo 8 della legge n. 287 del 1990 che prevede la non applicazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 7 della stessa legge alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, per tutto quanto strettamente necessario al perseguimento della missione loro affidata. In base a questa norma, l'Autorità che rappresento ha potuto effettuare alcuni fra i più significativi e incisivi dei suoi interventi. E già ora questo dettato - che richiama palesemente l'articolo 90, paragrafo 2 del Trattato CEE - fa sì che l'Autorità eviti di intervenire laddove rilevi che le eventuali distorsioni siano necessitate dalla natura del servizio, ma intervenga, invece, ove questa necessità risulti discutibile. Esso può essere indubbiamente migliorato e, in ogni caso, nel nuovo contesto, la valutazione di cui ho detto dovrà essere effettuata tenendo conto delle determinazioni degli organismi di regolamentazione. Aggiungo che è da auspicare che parte dei comportamenti restrittivi della concorrenza possano essere già evitati attraverso l'esercizio dei poteri di regolamentazione degli istituendi organismi e che la normativa *de iure condendo* preveda comunque un obbligo di tempestiva comunicazione all'Autorità da parte degli organismi di regolamentazione, laddove le informazioni in loro possesso rendano ipotizzabile la sussistenza di eventuali violazioni della legge n. 287 del 1990 poste in essere dalle imprese regolamentate.

Voglio concludere osservando che, in questa prospettiva, le opportunità di collaborazione tra l'Autorità della concorrenza e queste nuove istituzioni risulteranno tanto più estese ed efficaci quanto più il disegno istitutivo dei nuovi organismi di regolamentazione sarà orientato ad assicurare la funzionalità dei relativi interventi rispetto agli obiettivi di sviluppo e di promozione della concorrenza.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Cafagna per la sua esposizione e per il contributo che ha offerto ai nostri lavori.

Prima di lasciare la parola ai colleghi che intendono intervenire, mi sembra opportuno ricordare che sono all'esame della nostra Commissione un disegno di legge, presentato dal senatore Cavazzuti e da altri colleghi, ed una serie di emendamenti - che anch'io ho concorso a formulare - a tale disegno di legge.

Al di là della discussione specifica sugli intendimenti del Governo in relazione, ad esempio, al futuro dell'Enel, gli emendamenti da me presentati tendono alla definizione di una Autorità per l'energia autonoma, nettamente svincolata dalle burocrazie ministeriali. Vorrei evitare cioè che essa finisca col divenire una sorta di sezione ministeriale; al contrario, prevedo addirittura che, in concomitanza alla determinazione di questa Autorità indipendente e svincolata, siano soppressi alcuni settori del Ministero. Propongo tutto ciò con il fine di sviluppare davvero la concorrenza e far sì che le privatizzazioni non si trasformino in un puro procedimento per fare cassa ma muovano, al contrario, verso un rilancio dell'economia e un allargamento della base produttiva. Ritengo, del resto, che questo obiettivo sia comune a tutti noi.

Gradirei conoscere la sua opinione a tale particolare proposito, professor Cafagna, perchè ritengo che su di esso si aprirà una viva ed ampia discussione, che a mio avviso non resterà limitata al solo ambito della nostra Commissione.

COVIELLO. Signor Presidente, mi associo al ringraziamento da lei rivolto al professor Cafagna il quale, dal suo versante, ha cercato di offrire risposte puntuali ad un argomento cruciale e tuttora aperto, che è stato discusso anche nel corso della passata legislatura, vale a dire quella dei rapporti tra le Agenzie dei servizi di pubblica utilità e l'Autorità *antitrust*.

Da parte mia, vorrei sollecitare due chiarimenti al professor Cafagna il quale, all'interno del processo di privatizzazione, ha individuato due diverse categorie di settori, quelli nei quali le attività possono svolgersi in un regime di concorrenza e quelli caratterizzati da condizioni di monopolio naturale. Per quanto attiene all'energia, fra questi ultimi ha collocato la trasmissione e il dispacciamento, cioè la vettorializzazione della energia elettrica. Mi sembra dunque che il professor Cafagna tenda a distinguere le attività di produzione da quelle di distribuzione, una parte questa che, se comprendo bene, si considera preferibile conservare in condizioni di monopolio e non privatizzare. Rispetto al dibattito che si è andato sviluppando in questa Commissione, ma anche sulla stampa, l'ipotesi che è stata qui affacciata è dunque nuova. Generalmente, sempre nell'ottica della privatizzazione, ci siamo limitati a discutere se l'Enel dovesse essere privatizzato nel suo complesso o dopo aver suddi-

viso in tre le sue branche di attività. È su questi temi che finora il dibattito si è sviluppato; oggi invece ci viene prospettata una terza ipotesi che io vorrei capire meglio. Mi è sembrato infatti che il professor Cafagna, favorevole ad una ripartizione dell'ente, in quest'ottica ipotizzi, per quanto attiene all'attività di trasmissione, il mantenimento delle concessioni nelle mani di imprese statali o parastatali, o comunque pubbliche. Poichè la questione mi incuriosisce particolarmente, vorrei che il professor Cafagna esplicitasse meglio il suo pensiero su questo punto, a mio avviso fondamentale.

Passo ora al secondo quesito; ho apprezzato molto quanto ci ha detto il professor Cafagna a proposito della individuazione delle competenze in relazione alle Agenzie che stiamo per istituire, un tema che a mio avviso richiede una meditazione ulteriore: mi dichiaro d'accordo su quanto è stato affermato circa la contemporaneità dei processi di privatizzazione e di avvio delle Agenzie di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità. Il nostro Gruppo però non aveva previsto l'ipotesi di attribuire all'Agenzia i poteri che vengono invece immaginati nella relazione del professor Cafagna, cioè poteri di promozione della concorrenza. Noi avevamo immaginato una sua funzione più che altro di carattere «arbitrale» e il disegno di legge proposto dal senatore Cavazzuti ha posto l'accento sui controlli di congruità dei costi di produzione e delle tariffe a tutela del consumatore più che sulla promozione di privatizzazione e concorrenza. Il professor Cafagna, ha affacciato un'ipotesi nuova circa la promozione della concorrenza, ritenendo che competeva all'Agenzia anche favorire l'ingresso e lo sviluppo di nuove imprese sui mercati. Se però decidiamo di seguire la strada della privatizzazione totale, questa Agenzia promozionale avrebbe comunque un senso?

BAGNOLI. Signor Presidente, ritengo anch'io che il professor Cafagna, conciso e chiaro, abbia dato un contributo politico e culturale molto netto su un argomento che, generalmente, viene trattato con estrema cripticità. Rispetto alle dichiarazioni di alcuni esponenti di questo Governo, mi riferisco in particolare al ministro Dini che in un'intervista apparsa oggi sulla stampa mostra di considerare le privatizzazioni alla stessa stregua dei tagli alle pensioni, come un modo per fare cassa, il contributo offerto dal professor Cafagna risulta ancor più importante. Credo, infatti, che per evitare questo ennesimo «pasticcio all'italiana» occorra adottare una filosofia, un quadro, una linea di direttiva politica indirizzata alla liberalizzazione e alla creazione di nuove aree di mercato. È, quindi, necessaria la ristrutturazione delle forme di monopolio in un ambito di particolare rilievo per la comunità nazionale quale quello dei servizi di pubblica utilità.

Pertanto concordo con quanto dichiarato nella sua relazione dal professor Cafagna, il quale ha fornito anche ulteriori elementi di riflessione, soprattutto nell'ultima parte del suo intervento, laddove evidenzia una questione importante (che peraltro non mi sembra fino ad oggi sia stata oggetto di un'approfondita riflessione), quella dei rapporti tra le agenzie di regolamentazione e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che non dovrebbero porre problemi se impostati nell'ambito della filosofia politica cui accennavo prima.

Come ha già ricordato il Presidente, la Commissione dovrà affrontare al più presto questioni di particolare rilevanza. Si parla tanto di governo delle regole e si comincerà a stabilire delle regole nel campo dei servizi di pubblica utilità.

Non conosciamo ancora ufficialmente la proposta di decreto legislativo formulata dal ministro Gnutti, anche se è pubblicato dalla stampa specializzata. Osservo che la proposta Cavazzuti, gli emendamenti del presidente Carpi e la relazione del professor Cafagna convergono soprattutto su un punto: l'agenzia deve essere un organismo che goda di piena ed integra autonomia rispetto alla possibilità di condizionamento o di ingerenza che il retaggio di una gestione ministeriale può determinare nel settore. Si tratta di una questione fondamentale perchè, se ciò non avviene, il rischio di fare un «pasticcio» è forte. Ad esempio, nella proposta del ministro Gnutti per la istituzione dell'Agenzia, la parte riguardante il personale risente di schemi antiquati. Secondo questa proposta, in prima applicazione il personale dovrebbe essere reclutato mediante concorso riservato al personale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al personale già appartenente agli uffici dell'Enel e del Comitato interministeriale prezzi.

Pertanto, l'autonomia che si vorrebbe garantire rispetto all'Enel, dovrebbe essere assicurata da personale in parte proveniente da questo stesso ente. E qui sta il rischio di creare una situazione perversa, tipicamente italiana, mentre occorre operare in un'ottica europea.

È importante garantire agli organismi preposti alla regolamentazione dei servizi di pubblica utilità effettiva autonomia ed indipendenza anche per quanto concerne la selezione del personale adibito alle delicate funzioni amministrative.

Quindi, oltre al necessario confronto politico su tali problematiche, ritengo che quanto da lei affermato, professor Cafagna, debba essere sostenuto con maggiore forza poichè questo può aiutare chi deve decidere ad essere più consapevole della posta in gioco.

Vi è poi un altro punto che ho apprezzato, a volte emerso anche nelle nostre discussioni: la necessità di una «riorganizzazione complessiva dell'attuale sistema di distribuzione, attraverso la creazione di distinte società, a ciascuna delle quali dovrebbe essere trasferita la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività».

Non essendo competente in materia, non sono in grado di affermare quale potrebbe essere la struttura gestionale di questo meccanismo; però, in un'Italia che va in una certa direzione, ciò potrebbe assumere il significato di favorire la gestione di una parte dei servizi di pubblica utilità parallela al quadro generale e con carattere integrativo.

Grazie, professor Cafagna; come diceva Salvemini: «La chiarezza del linguaggio è la chiarezza delle idee». Una volta tanto i due aspetti coincidono e questo è per noi «tonificante», anche ai fini del lavoro che dobbiamo svolgere.

LOMBARDI CERRI. Anzitutto vorrei ringraziare il professor Cafagna per la sua relazione. Anche se sulla base di esperienze diverse, rilevo che egli è giunto alle nostre stesse conclusioni.

Per quanto concerne la proposta di privatizzazione dell'Enel, ha illustrato chiaramente l'opinione del Ministro a questo riguardo. Abbiamo inoltre ascoltato con piacere i suoi suggerimenti in merito all'Autorità.

Vorrei sapere quale ruolo potrebbe assumere l'istituenda Autorità per l'energia nel caso - ahimè - di un radicale processo di privatizzazione dell'Enel. Mi consenta, professor Cafagna, di rivolgerle una domanda che potrebbe sembrare quasi impertinente: ha senso il suo ruolo in un certo contesto? Se viene sancito il principio per cui anche i privati possono detenere il monopolio, a cosa servono organismi come l'Autorità *antitrust* o l'Agenzia?

E vengo alla seconda domanda. Si è giocato molto sull'equivoco di «fare o non fare cassa», basandosi sul responso di una società americana consultata in proposito.

Vorrei sapere in che termini è stata posta la questione e quale è stata la risposta della società americana. Questa infatti è stata usata come argomento principale per la privatizzazione in blocco. Sono state rese note solo le ultime affermazioni, ma non la risposta nel suo complesso. Vorrei pertanto che il professor Cafagna, dall'alto della sua autorità, ci portasse a conoscenza sia della domanda rivolta alla società sia della risposta data da quest'ultima.

PAPPALARDO. Signor Presidente, il rappresentante della Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso alcune tesi sulle quali concordo, così come concordo con quanto rilevato in precedenza dal senatore Lombardi Cerri. Anche se la mia domanda potrebbe sembrare irrituale, vorrei sapere se nella prospettiva di un processo di privatizzazione può determinarsi un conflitto di competenze fra il Governo e l'Autorità. Mi riferisco, in particolare, al caso dell'Enel. Se il compito dell'Autorità è anche quello di garantire l'accesso al mercato e favorire la concorrenza, potrebbero porsi limiti oggettivi al suo ruolo o crearsi conflitti con il Governo? Per tali motivi, chiedo al rappresentante dell'Autorità di approfondire la riflessione sui limiti del monopolio elettrico, in particolare per ciò che concerne il monopolio naturale e quindi la natura pubblica della rete di trasmissione. Vorrei sapere come e per quale via l'Autorità pensa di poter regolare questo eventuale conflitto.

CAFAGNA. Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzitutto desidero ringraziarvi per le cortesi parole di apprezzamento che avete generalmente formulato. Sono lusingato ma anche lieto perchè penso che questa consonanza di vedute possa favorire un utile dialogo. Vorrei assicurare al presidente Carpi che la struttura dell'Autorità *antitrust* è pienamente disponibile a collaborare con gli uffici parlamentari sia dal punto di vista tecnico sia sul piano delle informazioni e dei pareri, se questi saranno richiesti. Condivido la necessità, richiamata dallo stesso presidente Carpi, di istituire Agenzie di regolamentazione settoriale, con poteri sostanziali e quindi effettivamente autonome e indipendenti, che non devono costituire una mera duplicazione burocratica di funzioni ministeriali già esistenti.

Queste affermazioni mi permettono di dare una prima risposta alle osservazioni del senatore Pappalardo. Fra il Governo e l'Autorità, in questa materia come in altre, potrebbero generarsi conflitti di compe-

tenza ma essi saranno tanto minori quanto più chiara sarà la definizione iniziale delle competenze. Si può diminuire la possibilità di conflitti futuri se già in partenza se ne riduce a portata. Non so ancora a quale tipo di conflitto si possa pensare; potrebbero esserci tentativi di sollecitazione da parte del Governo qualora si ravvisino interessi politici o altro; possono indurre ad avere avvisi diversi rispetto alle decisioni che le Agenzie tenderanno per loro conto a prendere. Tuttavia, se l'Agenzia è effettivamente autonoma e indipendente, potrà marciare dritta per la sua strada.

Il senatore Coviello ha voluto sottolineare quel passo della mia esposizione che, tra l'altro, riflette una posizione che l'Autorità ha già espresso in vari documenti ed anche in alcune lettere indirizzate al Ministro dell'industria. Egli si è soffermato sulla distinzione fra diverse funzioni della istituenda Agenzia per l'energia. Alcune possono avere maggiori prospettive di articolazione e vanno tenute presenti le potenziali dimensioni di una piena concorrenza nel settore elettrico, non solo per quanto riguarda la produzione e la distribuzione, ma anche per il vettoriamento, che in questo settore consente particolari soluzioni. Lo stesso non potremmo dire per quanto riguarda i sistemi di telecomunicazione per i quali abbiamo addirittura ipotizzato, tenendo presente quanto avviene nel resto del mondo, la possibilità di concorrenza anche nel campo della grande trasmissione. Ad esempio si può immaginare la concorrenza nell'area delle autostrade elettroniche, mentre allo stato delle cose non è possibile parlarne per quanto riguarda il vettoriamento dell'energia.

COVIELLO. Immagino che le sue affermazioni siano pragmatiche, perchè alcune esperienze estere invitano a ben altro. Perchè pensare ad una forma di monopolio? Lei prevede in questa fase una scelta di non privatizzazione, se ho capito bene.

CAFAGNA. Non è propriamente una scelta ma è una indicazione per un settore per il quale è difficile, allo stato delle cose, immaginare una concorrenza. Abbiamo sottolineato nella nostra esposizione che il progresso tecnologico può riservarci grandi sorprese, ma ciò non è possibile in questa fase e in questo campo. Per risolvere il problema di cui parlava il senatore Coviello, si può immaginare invece che chi detiene il monopolio del vettoriamento sia obbligato a tramutare tutte quelle quantità di energia che questo produttore o quel consumatore richiedono, anche se in questo caso l'energia non sarebbe di proprietà dell'ente o della società che gestisce il vettoriamento.

È vero che tale affermazione è pragmatica, ma tutta l'impostazione è di tale natura. L'unico punto teorico riguarda la possibilità di massimizzare la concorrenza per quanto sia possibile.

Per quanto riguarda la questione della contemporaneità tra il riassetto del settore e la funzione concorrenziale, bisogna stare attenti a non postulare una rigida successione che potrebbe portare ad una paralisi. I due elementi devono procedere di pari passo: l'uno deve sollecitare l'altro e non si può considerare l'uno rigidamente subordinato all'altro. C'è comunque una subordinazione reciproca.

Nella nostra esposizione si tende a desiderare la funzione di concorrenza per le Agenzie di regolamentazione settoriale; è infatti nostra opinione che in ogni Agenzia possa esservi il pericolo di un appiattimento iniziale su alcuni interessi già costituiti in ambito settoriale. Allora, per evitare che l'Agenzia, che è composta da gente legata al mondo tecnico-economico di una determinata area, si adagi (non per malevolenza ma anche solo in base a dei fattori inerziali), riteniamo sia bene che l'impostazione legislativa ponga l'Agenzia stessa in un quadro di coordinate ben precise che la spingano a concepire la propria attività nell'ambito di una filosofia concorrenziale, che la spingano cioè ad occuparsi, più che degli interessi correnti e dell'esistente, delle prospettive, dei nuovi accessi, al fine di allargare quanto più possibile l'ambito degli operatori che possono rinnovare il settore offrendo condizioni migliori.

Infine lei, senatore Coviello, mi domandava che problema può porsi per la concorrenza in regime di privatizzazione, dando quasi per assodato che, di per sé, la privatizzazione determina concorrenza. A mio avviso, invece, non è necessariamente così. Se, infatti, si verificasse una dismissione in blocco dell'Enel, rischieremmo di trasformare il monopolio pubblico in un altro monopolio, sebbene privato. Il regime di privatizzazione, allora, non è di per sé automaticamente produttivo di concorrenza. Per avere la concorrenza bisogna volerla specificatamente, sapere che è una cosa in più e questo può rendere la privatizzazione un processo fertile. È proprio per questo che la nostra Autorità legge le privatizzazioni in atto come una grande occasione che si offre per accrescere i tassi di concorrenzialità nei settori in cui queste privatizzazioni si effettuano, soprattutto in quelli di pubblica utilità, nei quali si sono aperte per la concorrenza possibilità che in passato erano impensabili e che la letteratura addirittura negava.

Il senatore Bagnoli ha invece interpretato l'impostazione sulle privatizzazioni che ho dato a nome dell'Autorità che rappresento, compiacendosi perchè esse non vengono viste solo come un modo per fare cassa. Certo, senatore Bagnoli, è giustissimo che non sia così; il presidente Carpi, però, conosce meglio di me l'eterogenesi dei fini e sa che a volte da un bisogno di cassa si può trarre spunto per iniziative che altrimenti mai sarebbero venute in agenda.

PRESIDENTE. Fare cassa non è di per se stesso un male.

CAFAGNA. Mi è sembrato poi che tutti fossero d'accordo sull'autonomia delle Agenzie e quindi non mi soffermo sull'argomento. Passo invece a trattare la delicatissima questione del personale e mi pare che proprio qui il senatore Bagnoli abbia sottolineato la delicatezza dell'argomento.

Naturalmente può risultare imbarazzante per me pronunciarmi sotto questo profilo; con cognizione di causa, però, posso riferire sull'ottimo esito che ha dato l'impostazione da noi seguita per il reclutamento del personale della nostra Autorità. Salvo rarissime eccezioni, pure del tutto soddisfacenti, il nostro personale è stato reclutato completamente *ex novo* e questo ci ha permesso di avvalerci di giovani preparati e dotati di esperienza. Le assunzioni sono avvenute su base concorsuale e non; come loro sanno, infatti, abbiamo una duplice possibilità di reclu-

tamento: a regime abbiamo una pianta organica, di ruolo, di 150 persone assunte per concorso e un volano di 50 elementi che possiamo assumere con contratto di diritto privato. Questo ci è stato di grande utilità poichè ci ha consentito di partire immediatamente. Abbiamo potuto procedere subito, infatti, ad un reclutamento iniziale quanto mai libero, sia pure selezionato, mettere così in piedi l'Autorità e poi bandire i concorsi. Abbiamo dunque avuto un'esperienza positiva di cui siamo sostanzialmente soddisfatti e, per quanto sussista ancora qualche problema, crediamo di aver dato vita ad una istituzione veramente inedita nel panorama italiano. Ritengo dunque che abbiamo offerto un buon esempio che spero il legislatore vorrà tener presente nel momento in cui si accingerà a occuparsi di altre istituzioni.

Il senatore Lombardi Cerri ha da parte sua voluto sottolineare una certa convergenza tra le soluzioni che l'Autorità ha immaginato riguardo al futuro dell'Enel e le posizioni del Ministero dell'industria. Io devo confermare che tale convergenza c'è stata, anche se qualche differenza di vedute pure non sarà mancata. Qualche discussione in più si è avuta a proposito dell'Agenzia di regolamentazione, ma per quanto riguarda le prospettive dell'Enel, la nostra visione e quella del Ministero sono state confortevolmente convergenti.

Il senatore Lombardi Cerri, inoltre, forse con un po' di retorica, si è chiesto se in caso di privatizzazione in blocco dell'Enel l'Agenzia avrebbe ancora un senso. A questa domanda posso rispondere che di sicuro il suo ruolo si ridurrebbe sensibilmente, mentre l'utilità dell'Autorità *antitrust* non sarebbe alterata poichè la gamma dei settori di cui essa si occupa non è limitata all'energia.

Il senatore Pappalardo infine si è chiesto in cosa le posizioni del Ministero dell'industria e dell'Autorità convergessero e in cosa fossero differenti sempre riguardo all'Enel. A questa domanda credo di aver già dato risposta poco fa rivolgendomi al senatore Lombardi Cerri. Per l'altra questione cui il senatore Pappalardo ha fatto riferimento lascerei invece la parola al dottor Pera, segretario generale dell'Autorità.

PERA. Mi sembra, signor Presidente, che siano state poste due questioni diverse. La prima è quella sollevata dal senatore Lombardi Cerri, relativamente ad una valutazione su una dismissione in blocco o per parti separate dell'Enel. A tale domanda non siamo noi che possiamo rispondere poichè la valutazione è stata effettuata da una competente banca d'affari, la *Merryl Lynch*, consulente in materia del Ministero del tesoro. La Commissione ha quindi possibilità di accedere a questa valutazione e per avere dati più precisi potrà porre quesiti e sollevare ipotesi differenti in modo da sapere cosa cambia in caso di alienazione in blocco o dopo una divisione in più società.

La seconda questione, che veniva posta dal senatore Pappalardo richiamandosi all'intervento del senatore Coviello, richiede una precisazione: essa riguarda il pragmatismo dell'Autorità in materia di vettoriamento. Questo servizio ha un'importanza strategica dal punto di vista dello sviluppo del sistema e della sua gestione, oltre che dal punto di vista della concorrenza. A livello di strategia, il vettoriamento viene ad occupare un ruolo fondamentale, a costituire lo scheletro del sistema, al quale si vanno ad agganciare la produzione da un lato e la distribuzione

dall'altro. Quindi tale attività è di fondamentale importanza, anche se essa attualmente interessa soltanto per il 10 per cento l'attività dell'Enel; essa ha una funzione cruciale in termini di gestione, poichè la rete deve sempre restare sotto tensione. Per questo la condizione unitaria diventa condizione strategica.

L'espansione della rete determinerà certamente l'impianto e lo sviluppo di nuove centrali: di qui il grande interesse pubblico alla rete e al vettoriamento e quindi la necessità di dedicare a questa attività una particolare riflessione nell'ambito della privatizzazione del settore.

D'altra parte la rete ha una funzione strategica anche sotto il profilo della concorrenza. In un mercato dell'energia che possa stimolare diverse produzioni e l'adozione di tecnologie innovative al fine di rendere le produzioni sempre più efficienti e a costi inferiori, necessariamente vi dovranno essere una pluralità di produttori ed una pluralità di acquirenti. Questa ipotesi attualmente può sembrare lontana, ma l'obiettivo verso il quale si deve tendere è proprio l'offerta del prodotto al minimo prezzo, e per far questo occorre che i produttori siano posti in concorrenza tra loro e nelle condizioni di offrire il proprio prodotto al minor prezzo. In questo quadro è chiaro che la permanenza di una azienda integrata con produzione, vettoriamento e distribuzione condizionerebbe l'utilizzatore finale nella scelta del distributore e al tempo stesso anche il produttore, dal momento che quest'ultimo sarebbe costretto a rivolgersi all'ente unico di distribuzione e non ad una pluralità di soggetti. Per tutti questi motivi è indispensabile che la produzione sia separata dal vettoriamento e che le due attività siano a loro volta separate dalla distribuzione.

COVIELLO. È il problema del collo di bottiglia: se ampliamo le possibilità di accesso al mercato da parte dei produttori, offriamo ai consumatori la possibilità di acquistare dove vogliono, ma se teniamo bloccato il vettoriamento, di fatto non determiniamo la libera concorrenza. Dobbiamo invece consentire al consumatore di arrivare al produttore e viceversa: solo in questo modo potremo evitare di soffocare la concorrenza. Il problema consiste nel decidere queste misure contemporaneamente o separatamente. Nella Commissione è forte il dibattito intorno all'ipotesi di privatizzare il settore in blocco o in modo separato. Ci sono componenti che ritengono che i tre momenti, vale a dire la produzione, il vettoriamento e la distribuzione, debbano essere pienamente liberalizzati; sostengono che non è pensabile lasciare il vettoriamento in una situazione di monopolio, liberalizzando gli altri due momenti, poichè i possibili benefici al consumatore o ai produttori verrebbero penalizzati da questo collo di bottiglia costituito dal vettoriamento.

Chi di noi sostiene - e io sono tra questi - che l'Enel vada privatizzato tenendo unite le tre attività, immagina un rapporto strategico che consenta di assicurare l'abbattimento dei costi. Non si può pensare che uno dei tre momenti possa godere dei benefici dell'intervento pubblico, mentre gli altri due restano in competizione.

Un'ultima questione: le esperienze realizzate in altri paesi europei dimostrano l'opportunità di utilizzare personale già specializzato presso le agenzie. L'esperienza realizzata in Inghilterra consente al direttore generale dell'agenzia un'interrelazione tra politica energetica del Governo

e attività di controllo dell'agenzia: di qui il richiamo del Presidente alla natura arbitrale dell'agenzia. Proprio per questo detto organo è stato denominato agenzia e non autorità; quest'ultima ha determinati compiti, che sono diversi da quelli dell'agenzia. Anche qui però si tratta di dare contenuto ad una questione che non è nominalistica ma di sostanza. In quest'ottica si inserisce la visione di coloro che ritengono che il processo di privatizzazione debba tradursi in un rapporto dignitoso tra politica energetica e struttura da privatizzare: un rapporto di autonomia ma anche di interrelazione rispetto alla funzione del Governo; una funzione, quella dell'agenzia, più arbitraria e meno autoritativa, in piena autonomia rispetto al Governo. Non dimentichiamo che il nostro paese è squilibrato ed ha bisogno di una funzione strategica; quindi, anche da parte del Governo c'è l'interesse ad avere un rapporto autonomo ma al tempo stesso di dialogo, per indirizzare adeguatamente le politiche economiche.

PRESIDENTE. Prima di consentire al professor Cafagna di rispondere a queste «passionalità elettriche», che periodicamente attraversano la Commissione, darei la parola al senatore Pappalardo.

PAPPALARDO. Signor Presidente, vorrei intervenire anche a seguito delle questioni sollevate dal senatore Coviello, sia pure da un altro punto di vista. Lei infatti, professor Cafagna, ha illustrato il problema molto meglio di quanto avrei potuto fare io stesso, però - se mi consente - la sua è stata soltanto l'illustrazione del problema. Mai dobbiamo anche cercare di trovare una soluzione.

PRESIDENTE. Questo è il nostro compito.

PAPPALARDO. Certo, signor Presidente, ma vorrei che il professor Cafagna ed i suoi collaboratori ci aiutassero nel nostro lavoro. Del resto, sono venuti per essere ascoltati, per cui cerchiamo di acquisire da loro il maggior numero di informazioni e suggerimenti possibile.

È chiaro che la trasmissione ha una funzione strategica, ma questa può operare come variabile dipendente della produzione e della distribuzione o come variabile indipendente, cioè può essere al servizio della proliferazione dei centri di produzione e di distribuzione o più addirittura condizionarli.

Pertanto, il problema è questo: quando abbiamo due settori privatizzati (quelli della produzione e distribuzione) e uno invece (quello della trasmissione) ancora nelle mani dell'Enel spa, come possiamo garantire che la proprietà della trasmissione non sia di ostacolo o comunque non condizioni negativamente la concorrenza negli altri due comparti?

È per questo che prima parlavo della possibilità di un conflitto di competenze, più che con il Governo, con l'Enel, che potrebbe anche frapporre ostacolo alla moltiplicazione dei centri di produzione e di distribuzione. Allora l'Agenzia dovrebbe prevedere che la trasmissione in qualche modo sia funzionalmente correlata alla dinamiche degli altri due comparti.

CAFAGNA. Senatore Pappalardo, lei ha già dato la risposta al quesito che ha posto. Proprio la separazione della trasmissione dalla produzione e dalla distribuzione fa sì che vengano rimossi quegli interessi propri opposti a quelli di altri produttori o distributori. L'agenzia di regolamentazione dovrebbe servire proprio a definire le regole di comportamento alle quali dovrebbero obbedire i vari «tronconi» del sistema in esame. Si tratta di una questione fondamentale.

Quanto al vettoriamiento, è per il suo carattere strategico che la funzione della trasmissione può essere considerata in maniera distinta e sostanzialmente peculiare rispetto alle altre. Ho cercato di esemplificare la questione (anche se questo è un esempio grossolano) richiamando i problemi che si prospettano nel campo delle telecomunicazioni. È evidente che non abbiamo un'idea di concorrenza che si svolga su grandi reti diverse. Ciò che invece deve essere garantito nell'ambito del vettoriamiento è l'accesso degli altri. Ribadisco la posizione già espressa dall'Autorità in materia di privatizzazione dell'Enel, che privilegia la concorrenza integrale. È proprio per tale ragione che essa si associa all'idea di una forte agenzia di regolamentazione che definisca gli spazi e i compiti che a ciascuno competono. Ritengo che questa sia l'unica affermazione che si possa fare allo stato attuale. Desidero inoltre fornire un chiarimento su un punto, perchè non vorrei che alcune mie dichiarazioni sembrassero inopportune. Quando ho ricordato i modi di reclutamento del personale di cui ci siamo avvalsi per costituire l'Autorità, intendevo riferirmi ad esigenze del tutto particolari, che possono essere ben diverse da quelle di un'agenzia di regolamentazione settoriale, la quale ha bisogno di particolari e specifiche competenze tecniche e anche di esperti qualificati. Quindi, in questo caso i problemi possono essere alquanto diversi. Ho voluto chiarire questo punto perchè non vorrei dare l'impressione di voler imporre un modello.

PERA. Sulla questione del vettoriamiento, il senatore Coviello ha affermato che la dimensione rischia di diventare un collo di bottiglia. Questo punto è stato sviluppato anche nella relazione. Naturalmente, trattandosi di monopolio pubblico, saranno necessari contratti di servizio sulla base dei quali sarà esercitata la concessione. In tale contratto saranno previsti il dimensionamento, gli obblighi di servizio ed eventualmente gli investimenti necessari alla realizzazione di nuovi grandi impianti: l'accesso a questi ultimi potrebbe essere regolamentato da sistemi ad asta, la cui supervisione potrebbe essere affidata all'agenzia di settore.

Occorrerebbe riflettere ulteriormente sulla questione relativa al soggetto preposto al vettoriamiento, la cui dimensione dovrebbe evolversi in relazione all'evoluzione del mercato. La questione che si pone è l'individuazione del soggetto che dovrà gestire il vettoriamiento. L'elevato interesse pubblico per quest'ultimo è determinato proprio dalla funzione strategica del vettoriamiento: è un aspetto di particolare interesse, che merita di essere approfondito.

COVIELLO. Già oggi abbiamo il problema dei «picchi». Immaginiamo quindi dei consumatori che si vogliono inserire nel mercato non essendovi la possibilità di trasmettere da un'area all'altra. Chi tiene in

mano la capacità di comando e gestisce il settore del trasporto dell'energia? Questo è un problema che dovrà comunque essere approfondito.

DEBENEDETTI. In relazione al lavoro che dovremo svolgere prossimamente sull'Autorità e le agenzie, ciò che mi preoccupa maggiormente è una certa asimmetria informativa tra le istituende autorità e le grandi forze produttive ed economiche. L'unico modo per risolvere tale problema è contrapporre gli interessi. Solo così chi è preposto a dirigere un'azienda può gestirla in maniera corretta; diversamente non si riesce a capire come vadano le cose. Al riguardo vorrei fare un esempio: il presidente Necci ha diviso le Ferrovie in aziende completamente separate tra loro, proprio per poter comprendere meglio l'andamento dei flussi di denaro da un'azienda all'altra (l'azienda passeggeri, l'azienda merci, l'azienda fornitrice delle rotaie e delle segnalazioni, l'azienda preposta alla vendita dei biglietti, e così via). Solo operando una suddivisione dei vari settori si può gestire correttamente un'azienda complessa. Rimane comunque il problema dell'asimmetria informativa tra le istituende Autorità e i grandi gruppi imprenditoriali. Ad esempio: uno dei principali compiti dell'Agenzia riguarda il modo in cui dovrebbero diminuire i prezzi anno per anno: quando l'ingegner Cantarella, amministratore delegato della Fiat, invita i fornitori a calare i prezzi del 5 per cento nell'anno seguente, dispone di una grande forza contrattuale per chiederlo. Al contrario, nutro preoccupazione che in concreto l'Agenzia possa chiedere una effettiva riduzione dei prezzi. Non basta la forza della legge, ma è necessaria anche la forza che deriva dalla fondatezza delle richieste che si avanzano.

Un altro problema da discutere riguarda il reclutamento del personale dell'Agenzia. Le Agenzie non devono diventare una succursale del Ministero, anche se dovessero impiegare del personale ad esso appartenente. Il compito innovativo dell'Agenzia consiste nel suo porsi fra i produttori e gli utenti, di gestire il flusso di denaro, di promuovere e di richiedere le azioni che consentono una riduzione di prezzo e un miglioramento della qualità. Sono compiti che fino adesso il Ministero non considerava propri.

Il problema del reclutamento è anche culturale e vorrei da voi qualche indicazione su come risolverlo. Temo tuttavia che molti dei profili professionali riscontrabili nei Ministeri non siano impiegabili nella struttura dell'Autorità.

CAFAGNA. Il senatore Debenedetti ha posto problemi molto concentrati. Il primo dei due problemi esiste: la trasformazione sarà tanto più grande quanto più l'Agenzia si troverà di fronte ad un settore concentrato; se meno concentrato, potrà fornire informazioni attraverso la concorrenza. Su questo problema, purtroppo, non posso che risponderle in generale.

DEBENEDETTI. Tutti i produttori, però, hanno interesse a non abbassare i prezzi: se sono in concorrenza è più facile avere informazioni, ma il problema rimane.

CAFAGNA. La funzione che attribuiamo alla concorrenza è appunto quella.

Per quanto concerne il reclutamento del personale, trattandosi di una questione assai delicata, non posso fare altro che riferire l'esperienza di reclutamento della nostra Autorità che non è stata influenzata dall'esistenza o meno di settori di burocrazia i quali potessero aspirare ad inserirsi nella nuova istituzione. Per il caso in esame, dovrà essere studiato qualcosa di analogo tenendo conto del fatto che, a differenza di quanto si è verificato per noi, ci si potrebbe servire di esperti con specifiche e qualificate professionalità, già sperimentati sul mercato. Sono convinto che nell'amministrazione pubblica e negli enti ci siano competenze straordinarie del tutto meritevoli di essere utilizzate, qui e altrove; importante è il criterio di selezione.

PRESIDENTE. Desidero nuovamente ringraziare il professor Cafagna ed i suoi collaboratori per aver partecipato ai nostri lavori. La Commissione è ormai matura per affrontare la discussione del disegno di legge relativo all'argomento oggetto della nostra indagine conoscitiva, che era stato già affrontato nella passata legislatura; il susseguirsi delle audizioni e il serrato confronto fra i Commissari ci hanno concesso di approfondirne la tematica, di modo che potremo procedere rapidamente all'adozione di una normativa che istituisca le Autorità per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità.

Le Autorità non possono e non devono limitarsi a funzioni istruttorie e consultive nei confronti del Governo ma devono mantenere strutture e funzioni proprie, autonome e indipendenti dalle burocrazie ministeriali, capaci di utilizzare professionalità e competenze al massimo livello disponibile.

Nel ringraziare ancora una volta tutti gli auditi per il qualificato e prezioso contributo reso alla Commissione, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. SSA GLORIA ABAGNALE