

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE
REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II
DELLA COSTITUZIONE

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 2001

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE

Audizione del professor Giuseppe Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e dei professori Marco D'Alberti e Nicola Occhiocupo, componenti della medesima Autorità

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 12 e <i>passim</i>	TESAURO	Pag. 3, 12, 15
BASSANINI (DS-U)	10, 15, 17	* D'ALBERTI	16
		* OCCHIOCUPPO	17, 18

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono il professor Giuseppe Tesauero, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e i professori Marco D'Alberti e Nicola Occhiocupo, componenti della medesima Autorità, accompagnati dalla dottoressa Rita Ciccone.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Giuseppe Tesauero, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e dei professori Marco D'Alberti e Nicola Occhiocupo, componenti della medesima Autorità

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

Desidero anzitutto porgere il saluto della Commissione ai nostri ospiti, il professor Giuseppe Tesauero, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e i professori Marco D'Alberti e Nicola Occhiocupo, componenti dell'Autorità, che ringrazio per avere accolto il nostro invito, i quali ci offriranno il loro contributo per quanto attiene alle problematiche della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha prodotto, come è noto, un radicale cambiamento nel nostro ordinamento giuridico per quanto riguarda gli ambiti di governo.

Considerando la ristrettezza del tempo a nostra disposizione, dovuta all'anticipazione dell'orario di inizio dei lavori dell'Aula, do subito la parola al presidente Tesauero, il quale potrà eventualmente arricchire il suo intervento, se lo riterrà opportuno, con contributi scritti, che verranno messi agli atti e che saranno di prezioso ausilio per i lavori della Commissione su questo tema.

TESAURO. Signor Presidente, anch'io preliminarmente desidero ringraziare lei e i membri della Commissione per avere offerto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e a me personalmente, in qualità di suo presidente, l'occasione di svolgere alcune considerazioni sulla novella costituzionale. La prima novità è che il nuovo articolo 117 della Costituzione, nello stabilire che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», inserisce la tutela della concorrenza tra le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva. Tale disposizione è contenuta nel secondo comma, lettera e), dell'articolo 117, unitamente ad altre materie di contenuto più strettamente economico e finanziario: moneta, tutela del rispar-

mio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie.

Si tratta di una novità di grande rilievo per il fatto stesso che le parole «concorrenza» e «mercati» entrano nella Costituzione. E le parole di per sé hanno un significato, specie in un testo costituzionale.

A seguito della riforma, dunque, la concorrenza trova espresso e diretto riconoscimento e tutela nella Costituzione, il che costituisce senza dubbio un dato positivo e significativo sotto il profilo della valenza politica, a testimonianza di un'attenzione per il valore della concorrenza come elemento rilevante dell'assetto della nostra economia e possibilmente come criterio ispiratore delle norme che, direttamente o indirettamente, danno e daranno attuazione alle scelte di politica economica.

Se poi la previsione nella Costituzione debba anche essere considerata una novità sostanziale e, dunque, una elevazione al rango costituzionale del valore della concorrenza, è meno sicuro. Senza voler riesumare il dibattito sul contenuto originario dell'articolo - 41 della Costituzione e sulla possibilità di ricomprendervi anche la tutela della concorrenza, è da tempo alquanto diffusa l'idea che la norma costituzionale in parola debba essere letta sistematicamente insieme ai principi fondamentali del Trattato CEE del 1957, tra i quali sicuramente va annoverato il principio del libero mercato e della concorrenza sancito dall'articolo 3 ed integrato con varie disposizioni materiali. D'altra parte il legislatore, nell'introdurre nel nostro ordinamento per la prima volta una disciplina organica sulla concorrenza, basata sul modello comunitario, non ha mancato di individuare espressamente la sua base giuridica («in attuazione» è l'espressione utilizzata) nell'articolo 41 della Costituzione.

La realtà era ed è che nella Costituzione scritta trovano implicito riconoscimento il mercato, la concorrenza, l'economia sociale di mercato e che, dunque, la disposizione contenuta nella legge di riforma del Titolo V arriva ora a dare espressa e diretta ed esplicitazione di quanto nella Costituzione era già racchiuso.

Anche la circostanza che la tutela della concorrenza sia stata prefigurata come oggetto di una competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato non può sorprendere, non potendosi ipotizzare ragionevolmente una reale alternativa. Un intervento positivo, dunque diretto a disciplinare l'assetto competitivo del mercato, ad integrazione o a sostituzione delle norme attualmente in vigore, non può che restare a livello di legislazione nazionale ovvero comunitaria.

È lo Stato, quindi, che è abilitato a sviluppare un'attività dinamica di produzione normativa in questo settore; tale attività deve essere posta in essere tenendo conto sia delle disposizioni contenute nella Costituzione sia delle disposizioni provenienti dall'ordinamento comunitario.

Questo impone, tra l'altro, l'urgenza che lo Stato determini - come esige del resto lo stesso articolo 117 - i principi fondamentali entro cui le regioni sono chiamate ad esercitare la loro potestà legislativa. Occorre evitare l'insorgere di normative che possano non solo bloccare il processo

di liberalizzazione e di privatizzazione in atto, ma anche e soprattutto introdurre eventuali elementi di distorsione della concorrenza e del mercato.

Il presupposto da tenere presente è che, negli Stati contemporanei, si rende sempre più indispensabile assicurare una direzione unitaria dell'economia. L'internazionalizzazione dell'economia, la globalizzazione (anche se il termine può non essere molto simpatico) dei mercati, la rivoluzione scientifica e tecnologica soprattutto nel campo della comunicazione sono alcuni tra i fattori più importanti che impongono di andare nella direzione indicata.

Ciò non vuole dire espropriare le regioni, come è già avvenuto in passato, delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite; si rende piuttosto indispensabile un grande sforzo di responsabilità per individuare efficaci meccanismi che facciano partecipare effettivamente le regioni alla politica economica del Paese. La sede più appropriata potrebbe essere un organo costituzionale rappresentativo degli enti-regioni. Si tratta di proseguire nel processo di costruzione dello Stato di tipo federale, ma questo è un discorso più ampio e diverso.

Venendo alla potestà legislativa concorrente delle regioni e al suo impatto sulla concorrenza, è evidente che con la riforma alle regioni è riconosciuta una potestà legislativa concorrente in numerose materie strettamente legate alla concorrenza e al mercato. Tra queste la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia elettrica; le professioni; la ricerca scientifica e tecnologica; il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; l'alimentazione; il governo del territorio; porti ed aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; valorizzazione dei beni culturali, e altre ancora.

Le regioni, dunque, sono titolari di un potere legislativo concorrente su numerose materie di carattere strettamente economico, che le abilita ad assumere come oggetto delle proprie norme lo stesso oggetto su cui lo Stato ha competenza esclusiva. Ciò comporta, almeno in astratto, il rischio che si introducano disposizioni normative diverse, con conseguente ostacolo al libero svolgersi del gioco concorrenziale.

Per valutare il rischio che il decentramento possa determinare effetti negativi sulla concorrenza – rischio comunque limitato e controllabile dal potere, riservato al livello centrale, di dettare i principi generali e fondamentali – occorre tenere conto delle caratteristiche dei settori economici coinvolti. Alcuni di essi sono contraddistinti dalla presenza di infrastrutture essenziali o comunque di strutture dedicate, limitate nel territorio nazionale. In tali contesti, diventa essenziale che la potestà legislativa regionale garantisca una gestione uniforme ed ispirata alle esigenze di efficienza e di sicurezza a livello nazionale. È questo, ad esempio, il caso dell'attività di produzione di elettricità, che richiede legislazioni regionali, ad esempio, in termini di localizzazione e tempistica per la creazione di impianti, ispirate al soddisfacimento non della domanda locale, ma di quella nazionale. E' il caso anche dell'attività di gestione della rete di trasmissione nazionale elettrica e della rete di alta pressione per il gas naturale,

la quale richiede norme uniformi per garantire il corretto funzionamento tecnico sull'intero territorio nazionale. E ancora, è il caso delle attività inerenti alle infrastrutture aeroportuali, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché all'infrastruttura ferroviaria, che implicano il rispetto di varie direttive comunitarie e funzioni centralizzate a livello nazionale per assicurare le indispensabili condizioni di sicurezza.

La garanzia di una costante uniformità nelle normative regionali risulta un obiettivo da perseguire anche laddove, pur mancando una infrastruttura da dover gestire «in un'ottica nazionale», vi sono forme di regolamentazione ad esempio per l'ingresso nel mercato e per il suo funzionamento.

In tutti questi casi la potestà delle regioni dovrebbe strettamente attenersi ai principi generali dettati dallo Stato e ai vincoli comunitari, così da evitare che la presenza di più centri di produzione normativa rallenti o renda meno agevole lo sviluppo di mercati veramente competitivi, o almeno contendibili, ad esempio attraverso l'adozione di norme regionali disomogenee o addirittura discriminatorie tra operatori, attività e ambiti geografici.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative delle regioni, svolgerò qualche rapida considerazione in ordine alle disposizioni, contenute nella legge costituzionale di riforma, relative alle funzioni amministrative, per le ricadute che esse possono avere sul tema che ci interessa.

Non poche sono le leggi dello Stato e delle stesse regioni sulla disciplina di procedure amministrative, dirette ad emanare atti di concessioni e di autorizzazioni nei settori dell'energia elettrica, del gas, dei prodotti petroliferi, dell'agroalimentare, della grande distribuzione, dei trasporti pubblici di linea, dei porti e degli aeroporti civili, delle telecomunicazioni e quant'altro.

Si tratta di settori in cui, attraverso lo strumento delle autorizzazioni e delle concessioni, sarebbe possibile provocare, anche involontariamente, ingiustificate restrizioni della concorrenza, insuperabili barriere di accesso al mercato, frammentazioni e segmentazioni di mercati, squilibri territoriali e sociali. Grave sarebbe il nocimento della efficienza e della produttività complessiva del sistema economico nazionale, della qualità dei servizi, della sicurezza dei lavoratori, del benessere dei consumatori, dello sviluppo economico e della coesione sociale.

Il nuovo articolo 118 della Costituzione ridisegna il quadro della titolarità delle funzioni amministrative. La normativa costituzionale abrogata stabiliva un parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, attribuendo alle regioni le funzioni amministrative riguardanti materie di legislazione concorrente, salvo funzioni di interesse locale, che potevano essere delegate dallo Stato e dalle stesse regioni agli altri enti locali. Il nuovo articolo 118 attribuisce direttamente le funzioni amministrative ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ai fini di quanto specificamente interessa, preme sottolineare che anche nell'esercizio delle funzioni amministrative le diverse istituzioni terri-

toriali cui sono attribuite queste funzioni sono vincolate al rispetto della tutela della concorrenza e del mercato.

Concretamente, ciò richiede norme il più possibili uniformi e quindi un forte coordinamento tra Stato e regioni soprattutto, ad esempio, sulle seguenti fasi. In primo luogo, nelle procedure amministrative di accesso ai mercati. E' questo il caso, ad esempio, del settore delle attività portuali, delle attività di telecomunicazione e radiocomunicazione e dei servizi professionali in genere. Tutte attività che sono soggette a specifiche normative per l'esercizio dell'attività economica, per l'ottenimento di licenze, per l'assegnazione di frequenze e quindi potenzialmente soggette a disposizioni non uniformi qualora il decentramento non garantisca un trattamento omogeneo da regione a regione.

In secondo luogo, nella realizzazione dei processi di liberalizzazione in corso, soprattutto in termini di mantenimento o fissazione di requisiti di idoneità, di tempi e procedure omogenee tra le varie regioni. E' questo il caso, ad esempio, delle attività inerenti ai servizi di assistenza a terra agli aeroporti o della distribuzione di carburanti per autotrazione.

Quanto agli effetti sulle modalità di applicazione della legge a tutela della concorrenza, da parte dell'Autorità *antitrust*, la nuova disciplina costituzionale non sembra determinare cambiamenti sostanziali se non in termini di un potenziale «incremento» del numero di soggetti rispetto ai quali potrebbe rivelarsi necessario esercitare i poteri di segnalazione e l'attività consultiva (articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990). E' evidente che la potestà legislativa regionale prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione renderà, almeno potenzialmente, più frequente o più esteso, in termini di soggetti interessati, l'intervento dell'Autorità *antitrust*. Infatti, l'effetto del processo di decentramento potrebbe essere il moltiplicarsi di atti normativi ed amministrativi che, qualora ritenuti di ostacolo all'apertura dei mercati, ai processi di liberalizzazione, al trattamento uniforme e non discriminatorio tra gli operatori, renderebbero necessari molteplici interventi dell'Autorità. Tuttavia, come già chiarito, i limiti posti dall'ordinamento comunitario e dai principi generali dettati dallo Stato dovrebbero contenere sia il pericolo di uno sviluppo normativo a livello regionale restrittivo della concorrenza, sia la necessità di un più frequente ed esteso intervento, con segnalazioni e pareri, da parte dell'Autorità.

In questa prospettiva, il rischio maggiore di scarsa uniformità, in particolare nella disciplina delle modalità di ingresso e nella realizzazione dei processi di liberalizzazione in corso o ancora da avviare, potrebbe investire i casi di competenza esclusiva regionale, ad esempio nel settore agricolo, nel turismo e nel commercio, precisamente perché il potere normativo regionale non incontra il limite della determinazione dei principi fondamentali da parte della legge statale. Nella distribuzione commerciale, solo per citare un ambito economico di grande rilievo, sarà essenziale comprendere il grado di vincolatività della normativa statale (il cosiddetto decreto Bersani) al fine di assicurare coerenza delle discipline regionali in un mercato realmente aperto alla libera concorrenza.

In definitiva l'oggettivo ampliamento delle competenze delle regioni e degli enti locali, sia di rango legislativo che amministrativo, potranno

evidentemente un problema in più all'Autorità *antitrust*, nella misura in cui i suoi poteri di segnalazione si estenderanno con maggiore frequenza al legislatore locale. L'attenzione dell'Autorità alla compatibilità della legislazione regionale con le norme a tutela della concorrenza la porterà ad un'attività di segnalazione indirizzata con maggiore frequenza a destinatari più numerosi e decentrati di quanto non accadesse in passato. Sotto questo profilo non sarebbe da trascurare l'ipotesi che, anzitutto, il legislatore locale comunque si impegni ad ispirarsi nella sua attività a un generale criterio di rispetto per l'assetto competitivo dei mercati; e inoltre sia previsto un sistema anche «leggero» di verifica preventiva della compatibilità della legislazione con i principi di tutela della concorrenza; verifica segnalata come opportuna anche dall'OCSE.

E' peraltro da prevedere che, in ipotesi di normative regionali che presentino oggetto ovvero effetti anticompetitivi molto evidenti e rilevanti, la segnalazione dell'*Antitrust* non potrà non avere come destinatario anche lo Stato. Ciò si verificherà sicuramente quando la normativa oggetto di segnalazione dovesse apparire anche in contrasto con norme comunitarie.

Veniamo ora ai rapporti tra le regioni e l'Unione europea. Si tratta di un tema che merita qualche considerazione dell'Autorità *antitrust*, visto che quest'ultima è chiamata ad operare in stretto contatto con la Commissione europea e ad applicare le norme comunitarie a tutela della concorrenza, norme che per la maggior parte sono provviste di efficacia diretta all'interno dei sistemi nazionali.

Anzitutto occorre sottolineare che l'articolo 117, mentre attribuisce alla legislazione esclusiva statale i rapporti dello Stato con l'Unione europea, assegna alla legislazione concorrente i rapporti delle regioni con l'Unione europea. Le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, secondo regole stabilite dalla legge dello Stato.

Tra l'altro, è evidente che la disposizione non solo conferma la potestà di attuazione delle direttive comunitarie, come già previsto dall'articolo 9 della legge La Pergola, la n. 86 del 1989. Essa vuole esprimere la volontà di attribuire alle regioni un ruolo maggiore rispetto al passato. Questo, tra l'altro, non può non implicare che le regioni medesime siano tenute a rispettare la normativa comunitaria, oltre che statale, proprio a tutela della concorrenza e del mercato.

Ciò detto, resta ad oggi immutato, per quanto riguarda il versante comunitario, l'approccio dell'Unione europea relativamente alla articolazione interna a ciascuno Stato membro in ordine alle competenze legislative o comunque di attuazione delle norme comunitarie. L'interlocutore dell'Unione europea è esclusivamente lo Stato nella sua unità, precisamente nel senso che è dello Stato la responsabilità per la puntuale e corretta osservanza degli obblighi sanciti dal Trattato ovvero da atto vincolante delle istituzioni comunitarie. La conseguenza è che la violazione

di norme comunitarie da parte delle regioni o altri enti territoriali sarà comunque imputabile allo Stato e questo solo ne risponderà.

Nulla di sostanziale cambia anche sul piano più generale del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale da un lato e diritto comunitario, dall'altro. Dopo un trentennio di esitazioni e di diversità di approccio teorico e pratico al rapporto tra norme comunitarie e norme interne, la nostra giurisprudenza costituzionale ha dato una soluzione almeno pratica al problema con la pronuncia Granital del 1984, soluzione che è oggi considerata soddisfacente e comunque ormai consolidata. In breve la copertura costituzionale degli impegni comunitari e quindi delle norme comunitarie è stata individuata nell'articolo 11 della Costituzione, nonostante si tratti di disposizione pensata in vista dell'appartenenza alle Nazioni unite e non certo alla Comunità europea, ciò nella considerazione poi – questo è importante – che ordinamento comunitario e ordinamento interno sono separati ma al contempo coordinati e da coordinare tra loro. L'eventuale contrasto tra una norma interna e una norma comunitaria provvista di effetto diretto non è più considerato un problema di costituzionalità, se non indirettamente. Comunque sia, sul piano processuale, se si vuole pratico, è al giudice ordinario che spetta la verifica del contrasto e il compito di trarne le conseguenze, tra cui la disapplicazione della norma interna confliggente mentre l'eventuale rinvio al giudice costituzionale è considerato inammissibile. Diversamente pone un problema di costituzionalità l'ipotesi di contrasto di una norma nazionale con un norma comunitaria priva di effetto diretto, con la conseguenza che la verifica è compiuta dal giudice costituzionale rispetto al parametro dell'articolo 11. Resta ovviamente affidata al giudice costituzionale anche la verifica della compatibilità tra norma comunitaria e norma interna in sede di giudizio diretto di costituzionalità, in cui il giudice costituzionale è il solo giudice della controversia qual è il caso, che soprattutto qui interessa, di conflitto fra legislazione regionale e legislazione statale.

Il quadro appena riassunto non subisce mutamenti con le nuove conferenti disposizioni costituzionali. Semmai il quadro è stato semplificato e tradotto in chiaro. In particolare all'articolo 11, che è stata fino ad oggi la soluzione un po' forzata almeno dei problemi pratici, si è aggiunta la formulazione espressa dell'obbligo di rispettare i vincoli dell'ordinamento comunitario. Non si può certo pensare che con questo si sia fatto un passo indietro. Ne consegue che l'ipotesi che ormai qualunque problema di conflitto tra norma comunitaria e norma interna debba essere risolto come problema di costituzionalità e dunque con il relativo giudizio di dinanzi alla Corte costituzionale è una ipotesi che non può considerarsi ragionevole. D'altra parte, è pacifico che tra i vincoli dell'ordinamento comunitario sono compresi quelli derivanti dalle norme del Trattato (articolo 249, già 189), così come interpretate dalla Corte di giustizia (sentenza Simmenthal del 1978), sì che almeno la norma provvista di effetto diretto non può attendere, per essere applicata, il giudizio di costituzionalità.

In conclusione, lo sviluppo del nostro sistema economico verso assetti di mercato realmente concorrenziali non sembra possa essere bloccato dal processo di decentramento introdotto dal nuovo articolo 117 della

Costituzione. Il contesto internazionale nel quale il nostro Paese è inserito obbliga inevitabilmente a una apertura sempre maggiore dei mercati e incentiva allo sfruttamento di tutti i vantaggi che la sempre più accesa concorrenza determina. I rischi possibili, in termini di introduzione di barriere normative o regolamenti regionali non uniformi, dovrebbero essere limitati dai vincoli dettati sia a livello comunitario che dai principi generali dello Stato.

Fermo restando che Stato e Regioni sono tenuti a rispettare nelle loro leggi i vincoli comunitari e il principio della concorrenza, l'Autorità ritiene che sarebbe opportuno varare una norma statale che promuova la finalità *pro* concorrenziale delle legislazioni regionali da evitare (barriere all'entrata ingiustificate) e quelle da favorire (forme di semplificazione di norme e procedure utili allo sviluppo della competizione economica).

Una simile normativa troverebbe il suo fondamento nello stesso articolo 117, lettera *e*), contribuendo a garantire, per esempio, che la legislazione regionale esclusiva in materia di commercio non vanifichi i risultati di apertura dei mercati realizzati con il decreto Bersani.

Più in generale, la legge statale potrebbe dettare utilmente principi diretti a orientare verso finalità *pro* concorrenziali anche l'esercizio della potestà regolamentare delle regioni e l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite o conferite ai comuni.

L'Autorità, da parte sua, vigilerà affinché siano evitati effetti negativi per la concorrenza, anche esercitando i poteri previsti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990. Al riguardo non posso tuttavia non sottolineare la difficoltà, anche in funzione delle risorse disponibili, di garantire un monitoraggio e un intervento diffuso sull'insieme delle autonomie locali. In questa prospettiva, l'Autorità auspica uno sforzo comune da parte di tutti i protagonisti affinché siano garantiti assetti competitivi e, al contempo, la legislazione anche regionale sia ispirata a principi concorrenziali.

Nel contributo scritto che intendo consegnare alla Commissione svolgerò anche una serie di riflessioni su singoli argomenti, come trasporti, professioni, e via dicendo. Indicheremo più puntualmente i possibili rischi di effetti perversi della novella costituzionale.

PRESIDENTE. La ringraziamo per la completezza della sua illustrazione, che ha abbracciato i temi più importanti della riforma.

BASSANINI (*DS-U*). Attendo di leggere con molto interesse le ulteriori riflessioni che il professor Tesauro ha preannunciato di consegnare in una nota scritta. Già l'indicazione di alcuni argomenti che verranno affrontati suscita la mia curiosità e credo anche quella del Presidente, trattandosi a prima vista di temi in cui la questione della concorrenza è molto rilevante.

La principale domanda che vorrei rivolgere è la seguente. In realtà nel nuovo ordinamento la tutela della concorrenza diventa competenza esclusiva della legislazione statale. Nell'ordinamento precedente, invece,

la tutela della concorrenza non era considerata una materia secondo il concetto di materia deducibile dal vecchio articolo 117 della Costituzione. Si poteva anche ritenere che, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, le regioni potessero intervenire nell'ambito dei settori di loro competenza con norme *pro* competitive e in alcuni casi anche anti-competitive.

Adesso invece la tutela della concorrenza è materia di legislazione esclusiva dello Stato, quindi riservata al legislatore statale. Se è così mi chiedo, semplicemente per conoscere le vostre riflessioni o per invitarvi ad approfondire questo argomento, se questo non comporti delle conseguenze ulteriori e molto rilevanti, nel senso che, per esempio, in ogni caso le legislazioni regionali non dovrebbero contenere disposizioni anticompetitive, ma forse neanche disposizioni di disciplina *pro* competitiva, a meno che non siano di mera attuazione della legislazione statale in materia. Questo non provocherà un problema di valutazione di costituzionalità delle leggi regionali sul commercio, che non sempre hanno dato puntuale applicazione delle disposizioni *pro* competitive del decreto Bersani? Non si dovrebbe attivare, forse da parte della vostra Autorità, una sorta di controllo parallelo a quello che la Commissione europea esercita sugli aiuti di Stato, in questo caso sugli aiuti delle regioni o degli enti locali, che configurassero interventi distorsivi della concorrenza? In casi di questo genere, ma anche per ulteriori considerazioni che il presidente Tesauro ha esposto, non si pone un problema inevitabile di potenziamento delle strutture dell'Autorità per la concorrenza e per i mercati, il cui compito diventa più complesso e anche quantitativamente più rilevante?

Pur consapevole che siamo all'inizio di una riflessione al riguardo, mi chiedo se non ci sia qualche problema per i rapporti tra le Autorità indipendenti. Mi spiego: abbiamo Autorità che ormai operano prevalentemente in materie di competenza amministrativa (tutta) e legislativa (in larga misura) regionale. Penso all'Autorità dei lavori pubblici, all'Autorità dell'energia o alla possibile istituenda Autorità per l'acqua, che molti sostengono. È opportuno che, nel caso indicato, a queste Autorità continuino ad essere attribuiti compiti che in qualche misura affiancano quelli propri dell'Autorità per la concorrenza e i mercati, oppure a questo punto non vi si sarebbe un motivo rilevante per concentrare integralmente, senza possibili sovrapposizioni in capo all'Autorità da lei presieduta, tutte le competenze in materia di concorrenza, visto che questo sarebbe assai più coerente con il nuovo impianto costituzionale della ripartizione delle competenze legislative?

In alcuni casi, tra l'altro, vi è da chiedersi se le Autorità nazionali di regolazione siano ancora di settore, siano ancora compatibili con il nuovo assetto costituzionale o, se limitando le loro funzioni alla regolazione, non si dovrebbe pensare piuttosto ad Autorità regionali. Non è il caso dell'energia, settore nel quale resta una competenza statale su produzione, trasporto e distribuzione, e per il quale appare difficile pensare a tariffe differenziate per regioni, ma potrebbe essere il caso di altri settori. Non

chiedo necessariamente una risposta immediata a tutte queste domande. Però farebbe piacere sapere se ci sono già delle riflessioni al riguardo o se comunque affronterete questi argomenti in futuro.

PRESIDENTE. Senatore Bassanini, personalmente le sono grato, perché ha introdotto un argomento, soprattutto il primo, che dà molto da pensare sia a noi sia – credo – ai nostri ospiti, perché in effetti pone il problema della necessità di una totale omogeneizzazione delle normative, ancorché regionali, laddove si urti con problemi di concorrenza e di mercato.

Prima di dare la parola ai nostri ospiti, volevo semplicemente, raccogliendo una sollecitazione del professor Tesauro, che si è intrattenuto sulla questione della normativa comunitaria, far presente che noi abbiamo all'esame della Commissione la legge comunitaria 2001 e che il problema che stiamo affrontando è proprio quello della verifica circa la coerenza della legislazione ordinaria in materia con il nuovo sistema costituzionale. In effetti, problemi ce ne sono ed il Governo ha anticipato un'iniziativa emendativa. Ma abbiamo comunque la necessità di dare il giusto risalto alla normativa comunitaria, senza dimenticare – e di questo dobbiamo farci un po' tutti carico – la nuova visione della forma di Stato che il legislatore ha voluto configurare.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, nella novella costituzionale abbiamo l'introduzione del concetto di autonomia, in particolare di quella statutaria, che potrebbe (anche per gli enti territoriali non regionali), pur in assenza di potestà legislativa, autorizzare ad assumere nell'ambito della potestà regolamentare interventi nel campo della libera concorrenza e del mercato. Quindi il panorama di intervento dell'Autorità, secondo il mio modesto avviso, si amplia a dismisura. Come ritiene l'Autorità di poter o dover intervenire in queste situazioni, che a livello territoriale sarebbero assai diffuse, ma che, forse più di altri livelli legislativi, potrebbero influenzare il sistema del mercato? Certo, ci sarebbero i rimedi di carattere giurisdizionale, ma non vorremmo mai arrivare al punto di porre nelle mani del giudice tutte le questioni che invece andrebbero risolte a livello preventivo e non repressivo.

TESAURO. Signor Presidente, provo a rispondere a queste domande, salvo poi invitare i miei collaboratori ad intervenire, qualora avessero dei rilievi da fare.

Di fronte alla prospettazione di questo problema, che ho colto anche negli interventi svolti in precedenti sedute, vorrei fare una precisazione preliminare. Secondo me, dobbiamo distinguere tra una normativa a tutela della concorrenza, in pratica positiva, che è specificamente rivolta alla tutela della concorrenza, da una legislazione economica, o anche non apparentemente economica, che disciplina un certo settore in una maniera piuttosto che in un'altra.

Nel primo caso, allora, quello di una legislazione a tutela della concorrenza, non c'è secondo me un reale problema di intervento legislativo da parte di enti che non siano lo Stato, ma quello è il livello minimo per-

ché in Europa ormai non è concepibile che una legislazione a tutela della concorrenza, se non per questioni di dettaglio, sia ancora di competenza dei singoli Stati membri. Quindi, per esempio, già la nostra legge a tutela della concorrenza è copiata dal Trattato ed anche le norme sulle concentrazioni, che sono state considerate un dettaglio e quindi trovano posto in un regolamento *ad hoc*, sono modellate sul corrispondente regolamento comunitario.

Ciò premesso, non riesco ad immaginare come questa legislazione organica posta a tutela della concorrenza, quindi al positivo, possa essere integrata, modificata, abrogata o sostituita da normative di livello inferiore, regionale o addirittura locale. Non mi preoccupa, quindi, la circostanza che sia stata individuata una competenza esclusiva dello Stato per ciò che riguarda la legislazione a tutela della concorrenza, perché, lo ripeto, è scontato, non vi sono reali alternative. Quello che invece può preoccupare è una legislazione qualsiasi che incide in un settore economico disciplinandolo in un modo piuttosto che in un altro e che dunque può avere effetti perversi dal punto di vista dell'assetto concorrenziale del mercato, nel senso che può determinare una violazione delle norme statali o comunitarie poste a tutela della concorrenza. Per la verità ciò si verifica già oggi con qualche legge statale rispetto alla legge n. 287 del 1990 o alle norme del Trattato: posso immaginare con ragionevole pessimismo che capiterà anche alle regioni di introdurre misure legislative in contrasto con la legge statale o con i vincoli comunitari in materia di concorrenza, ed è di questo che bisogna secondo me preoccuparsi.

In sostanza, non mi porrei il problema di sottrarre alle regioni, in quanto è prevista una competenza esclusiva dello Stato, una fetta di competenza concorrente o addirittura esclusiva tutte le volte che esse si occupano di un settore economico, perchè altrimenti non ci sarebbe più legislazione regionale. È chiaro che le regioni potranno esercitare appieno tutte le competenze concorrenti o non concorrenti che sono loro attribuite, salvo naturalmente non introdurre misure confliggenti con la legge n. 287 del 1990, con le norme comunitarie o con altre norme generali che fossero poste a tutela della concorrenza. Certamente nei singoli settori ci potranno essere dei contrasti tra legge regionale e livello centrale. Il senatore Basanini ha evocato il decreto Bersani, che è un esempio attuale di contrasto di alcune legislazioni regionali con la legislazione centrale; in quel caso certamente si porrà, se ne ricorrano i presupposti, un problema di costituzionalità.

Per quanto riguarda invece gli aiuti di Stato, che pure sono oggetto di una grande preoccupazione, riteniamo anzitutto che essi siano di competenza esclusiva della Comunità: il controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con la concorrenza è infatti esclusivo della Commissione europea. Certamente adesso si porrà, o si riproporrà, un problema, quello di affidare un controllo anche a noi per quanto riguarda gli aiuti regionali, però questa non è una novità, perchè già prima erano possibili gli aiuti regionali, già prima essi confliggevano con le norme comunitarie e di questo conflitto si occupava la Comunità europea, in particolare la Direzione gene-

rale della concorrenza. Si tratta di un problema che è in discussione da sempre sostanzialmente con la Commissione, la quale, purtroppo, ha a sua volta problemi di risorse e vorrebbe decentrare il sistema di controllo sugli aiuti; fino ad oggi, però, essendovi troppe diversità tra i Paesi membri e troppa voglia di aiuti da parte di alcuni di essi, non si è ancora arrivati nemmeno ad immaginare seriamente un decentramento, cosa che invece si è fatta per la concorrenza.

In sostanza, si moltiplicheranno certamente le occasioni di contrasto tra normative regionali e normative statali o comunitarie in riferimento al parametro delle leggi poste a tutela della concorrenza. Questo certamente pone a noi un grosso problema, perché siamo una struttura molto piccola, abbiamo risorse molto scarse e abbracciamo con la nostra attività un po' tutti i settori immaginabili, dall'energia ai trasporti, dall'agroalimentare alle telecomunicazioni, quindi certamente si porrà un problema rilevante. Ecco perché mi sono permesso di ipotizzare – non per mettere le mani avanti, ma per avere i piedi per terra – non tanto un monitoraggio su tutte le leggi, perché sarebbe impossibile allo stato attuale delle nostre disponibilità di risorse, quanto piuttosto dei progetti pilota con alcune regioni, piene di buona volontà, che possano costituire anche il modello per altre regioni o altri enti locali.

Il problema dei rapporti con altre autorità indipendenti evidentemente si pone: vorrei fare al riguardo una premessa di carattere generale.

Le norme attuali sulle competenze delle singole autorità indipendenti non rivelano sovrapposizioni. Anche per quanto riguarda, per esempio, alcuni episodi di apparenti sovrapposizioni con l'Autorità delle comunicazioni o con la Banca d'Italia, quanto alla prima, non vi è alcuna ambiguità nella legge, quindi, se si verificano delle sovrapposizioni, esse non sono dovute al legislatore nè sono il prodotto di un destino avverso e crudele, per così dire. Per quanto riguarda i rapporti con la Banca d'Italia, d'altra parte, non c'è ambiguità nella legislazione, perché l'articolo 20 della legge n. 287 del 1990 fissa esattamente il criterio di ripartizione delle rispettive competenze, che è un criterio soggettivo: si fa riferimento, infatti, agli istituti bancari.

Il problema che si pone oggi è se, a distanza di dieci anni e di fronte al fenomeno che è sotto gli occhi di tutti, che cioè gli istituti bancari non fanno soltanto gli istituti bancari, ma svolgono anche altre attività che non erano prevedibili allora, si possa ancora considerare adeguato il criterio fondato sull'elemento soggettivo (gli istituti bancari) o se non si debba piuttosto considerare la natura dell'attività che quegli istituti bancari – o altre società o strutture – svolgono. Ed è questo il criterio oggettivo che, attraverso un dialogo continuo, utile e proficuo con la Banca d'Italia, è stato poi di fatto adottato dalla Banca d'Italia stessa e dall'Autorità *antitrust*. Ma – lo ripeto – è l'unico problema posto dalla legge, altri non ve ne sono. Quindi, di interventi legislativi se ne possono immaginare quanti se ne vogliono, ma poi bisogna che vengano applicati a dovere, naturalmente nella prospettiva delle nuove competenze regionali. Per la verità – confesso anche questo mio peccato – tutta questa novità nelle com-

petenze regionali mi sembra forse più un riconoscimento che una sostanziale novità.

BASSANINI (*DS-U*). Mi scusi, professor Tesauro, pensi alla materia delle assicurazioni: è una competenza regionale assolutamente nuova e addirittura esclusiva.

TESAURO. Al riguardo, faccio riferimento alla nota scritta che intendiamo consegnare. Lei ha toccato un argomento delicato, senatore Bassanini. Infatti, esistono alcune materie più delicate di altre e quella delle assicurazioni rientra nel più ampio ambito del risparmio e dei valori di rango costituzionale.

BASSANINI (*DS-U*). Sono materie delicatissime.

PRESIDENTE. Vorrei intervenire anch'io a questo proposito, dopo l'osservazione del senatore Bassanini, autorevole componente della Commissione, ma anche stimato docente universitario, facendo presente che la materia delle assicurazioni rientra nella competenza esclusiva dello Stato e che anche l'ordinamento civile e la materia finanziaria appartengono a questo. Desidero, quindi, che rimanga agli atti la mia contro-osservazione, per così dire, per evitare equivoci.

BASSANINI (*DS-U*). Non so se anche la materia relativa all'organizzazione e ai soggetti nel campo assicurativo sia di competenza esclusiva dello Stato.

PRESIDENTE. Esamineremo la questione specifica in un'altra occasione.

TESAURO. Quanto da lei precisato risulta vero in principio e, dunque, nel mio intimo mi sento di condividere la sua osservazione. Però, sta di fatto che almeno alcune attività assicurative rientrano nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni: per esempio, l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro e quella sul reddito dei lavoratori.

Detto questo, certamente l'*Antitrust* ha avuto ed ha nella maggior parte dei Paesi europei una competenza orizzontale in materia di concorrenza. Vi possono essere altre autorità indipendenti che, nel momento in cui regolano determinati ambiti, toccano anche l'assetto competitivo di quel mercato. Regolazione e concorrenza possono convivere amichevolmente, ma non è necessario che vengano a prodursi sovrapposizioni. Tutto sommato, ritengo sia opportuno mantenere l'Autorità *antitrust* ad un livello centrale. Sulle altre Autorità, al di là delle osservazioni fino ad ora svolte, non posso aggiungere altro.

Credo, inoltre, di aver di fatto già risposto alle considerazioni del presidente Pastore: le competenze delle regioni porteranno queste ul-

time all'esercizio di un'attività legislativa che potrà entrare in conflitto con le norme poste a tutela della concorrenza. Ciò è accaduto in passato e accadrà in misura maggiore anche in futuro. Escluderei però che una regione possa integrare e sostituire una normativa a tutela della concorrenza in senso proprio, come per esempio la citata legge n. 287. Questo lo escluderei non solamente per il fatto che essa è prevista dalla Costituzione. L'avrei esclusa anche prima di tale previsione perché si tratta di una competenza naturale dello Stato in virtù di quell'esigenza di scelte unitarie di politica economica che, evidentemente, sono bagaglio dello Stato centrale.

D'ALBERTI. Circa le questioni poste dal senatore Bassanini e dal presidente Pastore intenderei svolgere alcune considerazioni.

Il senatore Bassanini sostiene che la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza rappresenta una novità e che si potrebbe discutere addirittura se le regioni possano toccare semplicemente la disciplina della concorrenza. Si tratta di un problema rilevante su cui è necessario riflettere. E' chiaro come sia inevitabile – lo precisava il presidente Tesauro – che le regioni in qualche modo tocchino – sia pure indirettamente – la concorrenza, regolando ora il commercio, ora l'agricoltura, ora le assicurazioni, e via dicendo. Il senatore Bassanini, nell'ipotesi in cui le regioni tocchino la concorrenza, chiede se sia possibile porre, ad esempio, un problema di incostituzionalità delle leggi regionali sul commercio che stabiliscano livelli inferiori di concorrenza rispetto a quanto disposto dal decreto Bersani a livello nazionale. A mio avviso, in base a quella giurisprudenza costituzionale ricordata dal nostro Presidente (che va avanti dal 1984 con il caso Granital, e con la sentenza della Corte costituzionale n. 286 del 1986), si può pensare che, ove sia violato, il principio generale della concorrenza, da parte sia di una legge regionale che di una legge statale, possa giustificare il sindacato di costituzionalità. Quindi, il varco del sindacato di costituzionalità potrebbe aprirsi senz'altro. Da questo punto di vista è molto utile quanto ricordato dal presidente Tesauro; vale a dire pensare, al di là del possibile sindacato di costituzionalità, ad una legge statale di orientamento in senso *pro* concorrenziale. Esistono delle leggi statali che stabiliscono che la regolazione dell'energia o dell'elettricità o delle comunicazioni debba avere una finalità *pro* concorrenziale. Una legge statale di orientamento in senso *pro* concorrenziale della legislazione regionale potrebbe rivelarsi utile. Ovviamente, se ne dovrebbero discutere i presupposti e i limiti.

Quanto alla potestà regolamentare a cui accennava il presidente Pastore, essa rappresenta il cuore del problema, perché in un sistema che si muove verso la delegificazione, ciò che può incidere sulla concorrenza (più che le leggi regionali) sono proprio i regolamenti delle regioni e le funzioni amministrative che, in prima battuta, sono in capo ai comuni. Quella medesima legge statale di orientamento in senso *pro* concorrenziale potrebbe valere anche per i regolamenti regionali e per gli atti della

amministrazione locale, che incidono in materia economica. La regolamentazione *pro* concorrenziale diverrebbe un criterio per valutare la legittimità, ma anche l'appropriatezza, di regolamenti regionali e di atti amministrativi comunali.

OCCHIOCUPO. Signor Presidente, qualche rapida considerazione in particolare sul sindacato di costituzionalità evocato dal senatore Bassanini sul tema della concorrenza.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, trova, dunque, espressa consacrazione nella Costituzione, come ha ricordato il presidente Tesauro, la «concorrenza», la cui «tutela» rientra, secondo quanto stabilito nell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), nella «legislazione esclusiva» dello Stato.

Si tratta di un riconoscimento, la cui rilevanza giuridica e politica merita di essere sottolineata.

Sono noti gli sforzi della dottrina e della giurisprudenza nella ricerca della individuazione, nell'ordinamento repubblicano, della fonte giuridica dei principi della concorrenza e del mercato. Fonte che era stata trovata, come noto, nell'articolo 41 ed in altri articoli della Costituzione, oltre che nell'ordinamento comunitario.

Con la riforma, oggi, quanto era ritenuto comunque racchiuso nel testo costituzionale è divenuto esplicito, palese.

La disposizione sulla «tutela della concorrenza», in stretta correlazione con gli articoli della «Costituzione economica» e con altri contenuti nei «principi fondamentali», assume una caratterizzazione di principio di portata generale.

L'attribuzione della «esclusività» della legislazione allo Stato sta anche a significare che lo Stato è vincolato a promuovere una attività normativa dinamica, finalizzata proprio a tutelare detto principio, secondo le norme costituzionali e comunitarie.

In questa prospettiva, dovrà svilupparsi anche l'attività delle regioni dotate di potestà legislativa «concorrente» in numerose materie strettamente correlate alla concorrenza ed al mercato. Le regioni sono abilitate, quindi, ad assumere come oggetto degli atti normativi da esse prodotti lo stesso oggetto su cui lo Stato ha competenza «esclusiva». Certo, esiste una ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, ma si sa bene quanto sia difficile – ed impossibile – una rigida delimitazione di competenze tra due istituzioni che, con la riforma, vengono a trovarsi in quella posizione di equiordinazione, evidenziata, peraltro, qualche decennio fa, da autorevoli studiosi, quali il professor Feliciano Benvenuti e lo stesso professor Bassanini.

In ogni caso, nell'esercizio della potestà legislativa su materie di contenuto economico, le regioni sono vincolate al rispetto della normativa, costituzionale e comunitaria, a tutela della concorrenza e del mercato.

Nella ipotesi di violazione della citata disposizione costituzionale, potrebbe – e dovrebbe – esserne investita la Corte costituzionale.

In questo contesto, al fine anche di evitare tentativi diretti ad arrestare il processo di liberalizzazione e di privatizzazione in atto e/o di introdurre elementi distorsivi della concorrenza e del mercato, è urgente che lo Stato determini, come esige, del resto, il citato articolo 117, i «principi fondamentali» entro cui le regioni medesime sono chiamate ad esercitare le loro attribuzioni.

BASSANINI (*DS-U*). Non è che non fossi di quell'avviso. Non ritengo che nell'attuale impianto le regioni possano emanare norme a tutela della concorrenza, perché l'aver affermato che lo Stato ha competenza esclusiva significa che è lo Stato che deve agire.

OCCHIOCUPO. Sono del suo stesso avviso. Tuttavia, dico che ciò vincola sia lo Stato che le regioni per quanto di competenza.

Il criterio della competenza esclusiva ed il criterio della competenza concorrente sono oggetto di studio ormai da molti anni e non sempre sono state trovate soluzioni soddisfacenti. È certo che oggi lo Stato ha competenza esclusiva in materia e quindi è obbligato – se così si può dire – ad emanare norme dirette a tutelare la concorrenza.

Intendevo affermare, indipendentemente dal riconoscimento formale, come è avvenuto per la tutela della concorrenza, che nella Costituzione, già prima della riforma del Titolo V, erano contenute delle norme sulla base delle quali lo Stato avrebbe dovuto muoversi in una certa direzione, senza tenere conto dei vincoli derivanti dal Trattato istitutivo della Comunità europea. Il presidente Tesauro ha testé ricordato che sono state emanate delle leggi non sempre rispettose dei principi comunitari in questo campo, tanto più che oggi le regioni sono obbligate a muoversi, quando esercitano la potestà legislativa concorrente e anche le funzioni amministrative, a rispettare questo principio fondamentale che, non a caso, è stato opportunamente introdotto nella Costituzione.

PRESIDENTE. Ringrazio i professori Tesauro, D'Alberti e Occhiocupo, per le interessanti osservazioni che oggi hanno svolto in Commissione, che saranno senz'altro molto utili sul piano legislativo, trattandosi di materia assai scottante, per così dire, come possiamo verificare nell'esame dei disegni di legge sottoposti al nostro vaglio, sui quali dobbiamo esprimere il nostro parere.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti, in attesa di ricevere da loro ulteriori contributi per arricchire la nostra documentazione.

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

I lavori terminano alle ore 15,20.

