

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1288

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CAVAZZUTI, SPOSETTI, CHERCHI,
SENESI, PIERANI e LONDEI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 1993

Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di
pubblica utilità. Istituzione dell'Agenzia di regolazione dei
servizi di pubblica utilità

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - Il dibattito su come possa o debba cambiare nel corso del tempo il ruolo dello Stato non è ancora giunto ad indicazioni universalmente accettate. Negli anni più recenti, tuttavia, è cominciata a diffondersi l'opinione per cui, in certe circostanze, alcuni vantaggi collettivi (come quelli che derivano dal buon funzionamento dei mercati e dalla loro efficace tutela) sono più agevolmente perseguibili evitando il ricorso alla gestione diretta da parte dello Stato e ricorrendo invece ad un apposito sistema di regolazione esercitato da autorità indipendenti. In Italia, a livello legislativo tali opinioni si sono manifestate nell'approvazione di diverse leggi orientate alla tutela del mercato. Ne sono un esempio la legge in tema di anti-trust, quella che vieta l'*insider trading*, quella che regola i mercati mobiliari, quella sulle offerte pubbliche di acquisto.

In questo contesto di carattere generale va inquadrato anche il tema delle «privatizzazioni» e della regolazione dei servizi di pubblica utilità, in particolare nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua.

Nel caso specifico dell'Italia, tuttavia, e senza voler rincorrere la «chimera» del perfetto equilibrio tra attività del settore pubblico ed attività private, va diffondendosi anche l'altra convinzione per cui il potere di nomina degli organismi di comando e di gestione concentrato nelle mani del sistema politico è da considerarsi «troppo». In altre parole si sostiene assai giustamente che il principio del «limite della politica» nella vita di tutti noi è stato ampiamente superato ed anche che è stato abbattuto il muro che deve esistere tra «politica» ed «affari» e che, pertanto, le privatizzazioni devono portare ad uno spostamento di potere dai partiti politici (azionisti occulti

delle imprese pubbliche) a quei privati che abbiano significativi ed innovativi progetti imprenditoriali, non a quei privati che vogliono sostituire un loro monopolio a quello pubblico.

Vi è dunque uno spazio per il perseguimento di privatizzazioni, anche nel settore dei servizi di pubblica utilità, purchè alla fine di tale processo la distribuzione del potere non sia «troppo concentrata in troppe poche mani private». La politica della privatizzazioni, così concepita, è dunque una parte integrante della politica *tout court*, ma di quella con la «P» maiuscola.

2. Una considerazione di non minore importanza: l'incremento del tasso di competitività e di efficienza in alcuni settori economici è stato da più parti individuato come una delle ragioni fondamentali che hanno indotto molti governi europei a vararlo una politica di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità e di regolazione degli stessi. Ma tale problematica ancora non è stata affrontata da noi nel dibattito sulle privatizzazioni.

A questo riguardo occorre, tuttavia, sottolineare come la finalità di tutela della concorrenza e del mercato non può considerarsi di per sè realizzata da qualsiasi politica di dismissione delle imprese di proprietà pubblica che producono servizi di pubblica utilità. L'eventuale acquisizione infatti di imprese pubbliche da parte di soggetti che già detengono posizioni rilevanti nel mercato di riferimento, ancor più se tale alienazione avviene senza che sia accompagnata da una adeguata liberalizzazione normativa del settore entro cui le imprese operano, potrebbe perversamente tradursi in una effettiva restrizione della libertà di concorrenza. Appare perciò essenziale, anche sotto questo profilo, che venga posta la massima attenzione alle procedure

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di privatizzazione adottate, affinché tale politica possa rafforzare e stimolare la concorrenza in Italia, in particolare per quanto riguarda le imprese operanti in settori fortemente regolamentati o, addirittura, gestiti in monopolio legale, come nel caso dei servizi di pubblica utilità. Ove esista una regolamentazione così accentuata da poter costituire una barriera all'entrata, nonchè in quei casi in cui l'impresa di proprietà pubblica operi in situazione di monopolio legale o di riserva legale, si pone il problema di ricreare un ambiente competitivo. Ciò, dunque, richiede una politica di deregolamentazione e di ri-regolamentazione tendente ad eliminare tutte le barriere istituzionali o comportamentali che siano di ostacolo alla contendibilità dei mercati o che favoriscano abusi nei confronti di terzi. Questo appare maggiormente vero alla luce dei radicali processi di innovazione tecnologica che hanno in questi anni fortemente interessato i settori delle telecomunicazioni, delle reti di servizi e di infrastrutture, dei trasporti, e che concorrono a porre in serio dubbio la sussistenza oggi di monopoli naturali in questi settori e quindi a ripensare all'utilità dell'esclusivo intervento pubblico in tali mercati.

Si tratta, dunque, di muoversi nel senso di limitare la presenza di monopoli pubblici nella nostra economia, organizzando, incentivando e sorvegliando la concorrenza, sia effettiva che potenziale, tra più imprese, concorrenza che meglio può garantire l'efficienza dei servizi di pubblica utilità.

Anche sotto questo profilo occorre far tesoro degli errori altrui: le privatizzazioni della *British Gas* e dell'industria elettrica inglese non hanno fornito i risultati sperati proprio a causa della mancanza di una adeguata politica di liberalizzazione regolamentativa, tanto da costringere lo stesso Governo Major e la *Monopolies and Merger Commission* ad impegnarsi ad intervenire. Ma anche dei suggerimenti altrui occorre tener conto. Ad esempio, mentre in Europa si pensa di mantenere il monopolio pubblico della rete ferroviaria e a liberalizzare l'esercizio consentendo l'entrata a più operatori, per l'alta velocità italiana è prevista

la concessione cinquantennale delle linee ad una società privata, mentre le Ferrovie dello Stato S.p.a. rimarranno l'unico responsabile dell'esercizio e dei rischi relativi alle tariffe, ai costi ed alla domanda futura.

3. Svincolati dalla disciplina imposta dalla concorrenza internazionale, i prezzi dei servizi pubblici contribuiscono «strutturalmente» a mantenere l'inflazione italiana al di sopra dei tassi di variazione osservati nelle principali economie europee concorrenti. Anche per ciò appare sempre più evidente l'insostenibilità di una situazione di inefficienza quale è oggi riscontrabile nei servizi pubblici italiani.

Per affrontare tali problemi, la cultura anglosassone ha da tempo reso operativo il modello delle *authorities* indipendenti dal potere esecutivo per il controllo della qualità dei servizi pubblici. Nello stesso ambiente culturale da tempo si vanno sperimentando sistemi di controllo dei prezzi che incentivino la ricerca della massima produttività dei servizi pubblici.

È noto, dalle esperienze condotte all'estero, che il modello delle *authorities* indipendenti per funzionare ha bisogno di due elementi indispensabili: una conclamata ed effettiva indipendenza ed autonomia dal potere politico; una ben definita finalità che deve assumere.

È poi evidente che per evitare inutili ed inefficienti «doppioni», la costituzione delle agenzie indipendenti dal potere esecutivo deve accompagnarsi alla revisione (fino alla cancellazione) degli uffici (e delle relative burocrazie) che svolgono presso i ministeri analoghe funzioni, ma in modo assai meno efficiente di quanto possano fare le agenzie indipendenti.

Per quanto riguarda l'indipendenza e l'autonomia si può ricorrere alla nomina affidata ai Presidenti di Camera e Senato, così come già avviene per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Per quanto attiene la finalità della regolazione essa va ricercata nello svolgimento delle funzioni relative:

alla concessione del servizio, al fine di regolare l'accesso al mercato delle imprese;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

alla normazione tecnica, al fine di garantire una elevata qualità del servizio;

alla regolazione tariffaria tipo «*Price Cap*», al fine di garantire sia l'equilibrio economico e finanziario delle imprese, sia la tutela del consumatore, sia la ricerca della massima produttività.

Preoccupazioni quali quelle appennasprese appaiono alla base della proposta qui avanzata. Questa prevede l'istituzione di una unica agenzia articolata in tre aree operative: sui servizi di posta e telecomuni-

cazione; sui servizi di trasporto; sui servizi di energia ed acqua.

In particolare, data l'evoluzione di tali settori e date anche le mutevoli condizioni del mercato di riferimento, spetta all'Agenzia il potere di proporre al Ministro competente quali servizi di pubblica utilità sottoporre ai propri poteri di regolazione. Ciò introduce un importante elemento di flessibilità da cui è impossibile prescindere per una efficace tutela dei consumatori dei servizi di pubblica utilità.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Principi generali)

1. Le disposizioni della presente legge sono finalizzate alla promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità nonchè alla protezione dell'interesse dei consumatori sia rispetto ai prezzi che alla qualità ed alla varietà dei servizi forniti.

Art. 2.

(Istituzione dell'Agenzia di regolazione dei servizi di pubblica utilità)

1. È istituita l'Agenzia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, con compiti di regolazione e vigilanza sulla produzione e sull'offerta dei servizi di pubblica utilità, secondo le finalità di cui all'articolo 1.

2. L'Agenzia opera in piena autonomia e con indipendenza di valutazione e di giudizio ed è organo collegiale; è composta da un presidente e due membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e scelti tra persone di notoria indipendenza, dotate di alta e riconosciuta professionalità.

3. I componenti dell'Agenzia sono nominati per cinque anni e possono essere confermati per una sola volta. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, nè possono essere amministratore o dipendente di enti pubblici o privati, nè ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

4. L'Agenzia ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informa-

zioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

5. L'Agenzia delibera le norme relative alle procedure istruttorie, in conformità alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

6. L'Agenzia provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione approvato dall'Agenzia entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il contenuto e la struttura del bilancio di previsione, il quale deve comunque contenere le spese indicate entro i limiti delle entrate previste, sono stabiliti dal regolamento di cui al comma 5, che disciplina anche le modalità per le eventuali variazioni. Il rendiconto della gestione finanziaria, approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo, è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

7. Le indennità dei componenti dell'Agenzia sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro del tesoro.

Art. 3.

(Personale dell'Agenzia)

1. L'Agenzia può assumere direttamente dipendenti, con contratto disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero di duecento unità. L'Agenzia può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti, da consultare su specifici temi e problemi.

2. L'Agenzia si articola nelle seguenti aree operative:

a) area operativa sui servizi di posta e telecomunicazione;

b) area operativa sui servizi di trasporto;

c) area operativa sui servizi di energia ed acqua.

3. L'Agenzia delibera le norme relative alle modalità di assunzione ed il trattamento giuridico ed economico del personale, nonchè le norme relative all'ordinamento delle carriere, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative. L'Agenzia delibera altresì le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento. I predetti regolamenti sono sottoposti al Presidente del Consiglio dei ministri il quale, sentito il Ministro del tesoro, ne verifica la conformità alla presente legge e li rende esecutivi con proprio decreto entro il termine di venti giorni dal ricevimento ove non intenda formulare, entro il termine suddetto, proprie osservazioni. Queste ultime devono essere documentate in unico contesto sull'insieme dei regolamenti e sulle singole disposizioni. In ogni caso, trascorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, i regolamenti divengono esecutivi.

4. Al personale in servizio presso l'Agenzia è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali e industriali.

Art. 4.

(Delega al Governo)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, sentito il parere, da esprimersi entro il quarantacinquesimo giorno successivo alla richiesta, delle Commissioni parlamentari competenti, contenenti disposizioni:

a) intese a riservare, anche con atti successivi nel tempo, all'Agenzia il potere di proporre al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato i servizi di pubblica utilità da sottoporre ai poteri di cui alla lettera c). Su tali proposte il

Ministro si esprime entro trenta giorni solo in caso di dissenso;

b) intese ad individuare la riserva al Governo della determinazione per i servizi ricompresi nella lettera a) dei criteri di massima della fornitura del servizio in relazione alle prestazioni minime essenziali da fornire per interessi generali;

c) intese ad attribuire all'Agenzia le seguenti funzioni:

1) individuazione in via analitica dei servizi da assoggettare a regime di concessione e di autorizzazione la cui durata non può essere inferiore a cinque anni e non superiore a dieci anni;

2) determinazione in via analitica, sentiti i Ministeri competenti, dei contenuti dei singoli atti di concessione e di autorizzazione, nonché delle condizioni di accesso comunque stabilite nel rispetto dei principi di concorrenzialità, anche al fine dell'eventuale previsione dell'obbligo, in capo alle imprese, di prestare il servizio con continuità, in condizione di eguaglianza, e in modo tale che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, con particolare riguardo per quelle degli anziani e dei disabili, e che siano garantiti il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti, la salute dei lavoratori occupati;

3) modificazione delle clausole delle autorizzazioni, nonché delle condizioni tecniche di svolgimento dei servizi, ove lo richiedano gli andamenti del mercato o le esigenze degli utenti;

4) fissazione ed aggiornamento, ove le condizioni di mercato lo richiedano, dei parametri di riferimento per determinare il prezzo del servizio e delle modalità di recupero dei costi eventualmente sostenuti per interessi generali;

5) vigilanza sullo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione di documentazione e di notizie;

6) determinazione delle direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte delle imprese;

7) studio della generale evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per proporre o disporre modifiche delle condi-

zioni tecniche, giuridiche ed economiche di svolgimento e di erogazione;

8) pubblicizzazione delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti e di migliorare la concorrenzialità dell'offerta;

9) intervento nei confronti dei soggetti che svolgono i servizi imponendo modifiche degli stessi;

10) determinazione delle forme tecniche di redazione dei bilanci dei soggetti che svolgono i servizi;

d) intese a regolamentare la cessazione, entro il 1° gennaio 1995, delle concessioni in essere concernenti i servizi ricompresi nell'ambito di competenza dell'Agenzia, con facoltà di prevedere la possibilità di una gestione in via provvisoria dei servizi medesimi in attesa dell'espletamento delle attribuzioni di cui alla lettera c) da parte dell'Agenzia;

e) intese a garantire l'osservanza dei provvedimenti dell'Agenzia prevedendo la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 50 milioni fino ad un massimo di un miliardo, con facoltà di aumentare quest'ultimo, per le violazioni più gravi, fino al 10 per cento del volume di affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente da parte dell'impresa che ha posto in essere l'infrazione ed in caso di reiterazione della stessa la possibilità di imporre la sospensione dell'attività di impresa fino a sei mesi ovvero la sospensione o la revoca della concessione;

f) intese sia al riordino, sia alla soppressione degli uffici e delle piante organiche del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, del Ministero dei trasporti, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in relazione alle competenze e funzioni attribuite alla istituenda Agenzia, e previsione di criteri per l'utilizzazione del personale dei relativi uffici;

g) intese sia alla revisione, sia alla soppressione delle competenze degli organi preposti alla disciplina ed alla sorveglianza dei prezzi.

Art. 5.

(Relazione annuale)

1. L'Agenzia presenta al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione pubblica sull'attività svolta nell'anno precedente.

Art. 6.

*(Poteri di segnalazione
e doveri di informazione)*

1. Allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e dei consumatori, l'Agenzia può avviare studi concernenti la generale evoluzione del settore e dei singoli servizi anche al fine di proporre o disporre modifiche delle condizioni tecniche, giuridiche ed economiche di svolgimento e di erogazione dei servizi.

2. Dei risultati degli studi di cui al comma 1 è data notizia al Consiglio, alla Commissione ed al Parlamento delle Comunità europee, al Parlamento nazionale, al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso, ai Ministri competenti o agli enti locali e territoriali interessati.

3. In conformità con quanto disposto dai commi 1 e 2, l'Agenzia può esprimere pareri anche sulle iniziative legislative o regolamentari e rappresenta lo Stato italiano per i rapporti con la Commissione delle Comunità europee in ordine alla disciplina comunitaria dei settori sottoposti al suo controllo.

4. Al fine di garantire la trasparenza delle condizioni dei servizi, nonché la possibilità di migliore scelta da parte degli utenti ed una effettiva concorrenza, l'Agenzia avrà cura di assicurare la massima pubblicità ed informazione circa le condizioni di svolgimento dei servizi ed il rispetto della normativa da essa adottata.

Art. 7.

(Normativa sulla concorrenza)

1. Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è sostituito dal seguente:

«2. Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale limitatamente agli aspetti espressamente regolamentati dalla competente Agenzia di regolazione dei servizi di pubblica utilità».