

**Camera dei deputati – XVI Legislatura**

**I Commissione “Affari Costituzionali”**

**Documento conclusivo  
dell’indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti**

**SOMMARIO**

<b>1) Il quadro normativo vigente</b>	<b>3</b>
I poteri delle autorità amministrative indipendenti	3
Le modalità e i requisiti per la nomina e le ipotesi di revoca	6
Le incompatibilità	10
La durata del mandato	11
Lo status dei componenti	13
L’autonomia finanziaria e contabile	14
L’autonomia organizzativa	19
Le strutture amministrative di supporto	20
<b>2) La posizione delle Autorità indipendenti rispetto all’organizzazione dei poteri dello Stato e ai diversi livelli istituzionali</b>	<b>22</b>
Il rapporto tra Autorità indipendenti, Parlamento e Governo	22
Il rapporto tra Autorità indipendenti e Regioni e altri enti territoriali, anche alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione	27
Il rapporto tra Autorità indipendenti che operino su materie limitrofe o in parte coincidenti	29
Il rapporto tra Autorità indipendenti e Unione europea	31
<b>3) Il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti</b>	<b>37</b>
Il quadro normativo	37
Valutazioni e profili di criticità emersi nel corso dell’indagine	38
<b>4) Conclusioni</b>	<b>41</b>

## ***Svolgimento dell'indagine conoscitiva***

La Commissione Affari costituzionali, nella seduta del 2 febbraio 2010, ha deliberato di svolgere una indagine conoscitiva «sulle autorità amministrative indipendenti».

L'attività conoscitiva ha compreso sia l'acquisizione di dati documentali, che lo svolgimento di audizioni.

In particolare:

il 2 marzo 2010 si è svolta l'audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà;

nella seduta del 10 marzo 2010 la Commissione procedeva all'audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò ;

nella seduta del 17 marzo 2010, ha avuto luogo l'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Francesco Pizzetti;

il 14 aprile 2010 è stato audito il Presidente della Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB) Lamberto Cardia;

nella seduta del 21 aprile 2010 la Commissione procedeva all'audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Luigi Giampaolino;

nella seduta del 5 maggio 2010 ha avuto luogo l' audizione del presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, professor Giovanni Pitruzzella;

nella seduta del 19 maggio 2010 la Commissione ha proceduto all'audizione del presidente dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), Giancarlo Giannini;

il 26 maggio 2010 ha avuto luogo l'audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Alessandro Ortis;

nella seduta del 16 giugno 2010 è stato audito il presidente della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, Antonio Martone;

nella seduta del 30 giugno 2010 la Commissione ha audito il presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Antonio Finocchiaro;

nella seduta del 27 ottobre 2010 ha avuto luogo l'audizione del direttore generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni;

nella seduta del 9 novembre 2010 è stato audito il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli;

nelle sedute del 26 gennaio e del 9 febbraio 2011 la Commissione ha proceduto all'audizione di esperti della materia. In particolare, il 26 gennaio 2011 sono stati auditi i professori Francesco Capriglione, ordinario di diritto dell'economia, Marcello Clarich, ordinario di diritto amministrativo, Marco D'Alberti, ordinario di diritto amministrativo, Giovanna De Minico, associato di diritto costituzionale, Marco Dugato, ordinario di diritto

amministrativo, Alessandro Lolli, ordinario di diritto amministrativo, Alessandro Pajno, Presidente di sezione del Consiglio di Stato e Giampaolo Rossi, ordinario di diritto amministrativo. Il 9 febbraio 2011 è stato audito il professor Marco Sepe, straordinario di diritto dell'economia;

nella seduta del 2 febbraio 2011 ha avuto luogo l'audizione di rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL. Sono intervenuti: Stefano Fabrizio per la CGIL, Alessandro Spaggiari per la CISL, Marco Maldone per la UIL, e Paolo Varesi per la UGL;

nella seduta del 2 marzo 2011 la Commissione ha audito i rappresentanti di associazioni di consumatori. Sono intervenuti: Silvia Castronovi di Altroconsumo, Liliana Ciccarelli di Cittadinanzattiva, Remigio Del Grosso di Lega Consumatori, Paolo Landi di Adiconsum, Claudio Melchiorre di ADOC, Carlo Pappagallo di Assortenti, Maria Ruggirello di Assoconsum e Sergio Veroli di Federconsumatori. Il Movimento difesa del cittadino e il CODACONS hanno inviato delle memorie;

nella seduta del 23 marzo 2011 è stato audito il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo;

nella seduta del 30 marzo 2011 ha avuto luogo l'audizione del Garante europeo per la protezione dei dati, Peter Hustinx;

nella seduta del 6 aprile 2011 la Commissione ha audito il Presidente del Consiglio di Stato, Pasquale de Lise;

nella seduta del 4 maggio 2011 sono stati auditi i rappresentanti di ANCI e Legautonomie. Per l'ANCI è intervenuto il sindaco di Potenza, Vito Santarsiero e per Legautonomie l'assessore al bilancio della provincia di Roma, Antonio Rosati. Era prevista l'audizione di rappresentanti dell'UPI; l'associazione ha comunicato di non poter partecipare all'audizione e di essere rappresentata dall'ANCI. Era stata invitata anche la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ma quest'associazione ha comunicato di non poter partecipare all'audizione poiché non era stata ancora definita una posizione delle regioni da rappresentare alla Commissione;

infine, nella seduta del 6 luglio 2011 ha avuto luogo l'audizione dei rappresentanti di Confindustria e di R.ete. imprese Italia. Sono intervenuti per la Confindustria Marcella Panucci, direttore affari legislativi e per R.ete imprese Italia il Presidente, Ivan Malavasi.

## **1) Il quadro normativo vigente**

### ***I poteri delle autorità amministrative indipendenti***

Dall'analisi delle attribuzioni e degli specifici ordinamenti riconducibili alle autorità indipendenti emerge un andamento discontinuo che si riflette anche nelle diverse fisionomie funzionali di tali soggetti. Come noto, infatti, le autorità si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di regolazione, di vigilanza, di tutela di diritti o paragiurisdizionali) e per i settori di intervento.

In particolare, nel corso dell'indagine è stata messa in luce l'opportunità di distinguere tra autorità di garanzia, poste a tutela dell'esercizio di diritti

fondamentali, e autorità di regolazione (e vigilanza), volte ad assicurare il contraddittorio paritario degli operatori economici in un determinato mercato a tutela degli utenti e dei consumatori.

Al di là dei tentativi di classificazione, tuttavia, le autorità amministrative indipendenti svolgono spesso in varia misura funzioni di regolazione, di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra i privati, stabilendo così, almeno in parte, un'eccezione al principio classico della separazione (o distinzione) tra i poteri.

Alle autorità di regolazione, come ad esempio quelle che operano nei servizi pubblici e la Commissione nazionale per la società e la borsa, sono attribuite in via prevalente funzioni normative, che si estrinsecano nel potere di definire *ex ante* regole applicabili in via generale (regolamenti o atti amministrativi generali) ai soggetti che svolgono nel mercato una specifica attività. I regolamenti delle autorità intervengono in ambiti caratterizzati da alto tecnicismo e non regolati dal legislatore primario o secondario. La peculiare posizione di tali regolamenti nel sistema delle fonti, che sono formalmente atti secondari, ma che sostanzialmente intervengono a livello primario, è alla base di un ampio dibattito scientifico sulla qualificazione del potere normativo delle autorità.

In molti casi, anche per garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di regolazione, le leggi istitutive assegnano alle autorità compiti di vigilanza sul rispetto delle regole stabilite attraverso penetranti poteri conoscitivi e ispettivi, tra cui la possibilità di richiedere informazioni ed esibizione di documenti, disporre accessi, ispezioni e verifiche, consulenze tecniche. Inoltre, tali poteri sono spesso volte rafforzati dalla previsione ulteriore del potere di irrogare sanzioni amministrative, pecuniarie o interdittive.

Nello svolgimento delle funzioni di vigilanza e garanzia, le autorità esercitano anche poteri che si avvicinano molto a quelli di tipo giurisdizionale, in particolare quelli relativi alla risoluzione di controversie tra soggetti privati (controversie tra imprese e utenti o clienti, e controversie tra imprese).

Accanto alle funzioni principali, le autorità amministrative indipendenti svolgono funzioni ausiliarie, tra cui si annoverano le funzioni consultive. Oltre alla tradizionale trasmissione o illustrazione periodica al Parlamento di relazioni informative sull'attività svolta nei settori di riferimento, generalmente, a cadenza annuale, le autorità possono inoltre rendere pareri, anche in occasione di procedimenti legislativi in corso.

Oltre alle attività di referto e a quella consultiva, assumono particolare rilievo le funzioni di segnalazione, tra cui spiccano quelle riconosciute all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Queste funzioni consistono nella possibilità di evidenziare il contrasto tra le norme affidate alle cure delle autorità e altri provvedimenti normativi o amministrativi, eventualmente indicando gli interventi necessari al ripristino della coerenza tra i sistemi di regolazione settoriale.

Giova infine ricordare che, nel 2009, è divenuta operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione che ha caratteristiche funzionali che la differenziano, in parte, dal modello "classico" delle autorità amministrative indipendenti, dando luogo a interrogativi sulla sua natura. Peraltro, in base al parere del Consiglio di Stato n. 1081 del 2010, la suddetta Commissione è stata ricondotta nel novero delle autorità, con la precisazione che la medesima non rientra nell'ambito delle «amministrazioni pubbliche» cui si riferisce la lettera a) dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Risulta, quindi, evidente la necessità di un chiarimento legislativo in merito alle caratteristiche che definiscono il regime di indipendenza delle autorità.

In relazione al profilo funzionale delle autorità, l'indagine conoscitiva ha consentito in via principale di evidenziare alcune importanti innovazioni relative al quadro dei poteri e delle competenze delle singole autorità, registrate nel corso degli ultimi anni.

Da un lato, non sono mancati interventi del legislatore che, anche in sintonia con l'ordinamento europeo, hanno determinato un incremento quantitativo e tipologico delle funzioni attribuite alle *authorities*.

In alcuni casi è stato arricchito il quadro stesso delle finalità istituzionali, come è avvenuto per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a cui il legislatore, a partire dal 2007, ha progressivamente attribuito le competenze necessarie per la tutela diretta dei consumatori. Da ultimo, il decreto-legge n. 201 del 2011 è recentemente intervenuto nell'ambito dei poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prevedendo una significativa integrazione delle sue attribuzioni (definite all'articolo 21 della legge n. 287 del 1990). In particolare viene conferita all'autorità la legittimazione ad agire in giudizio avverso regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla pubblica amministrazione che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. Preliminarmente, l'autorità deve indirizzare entro 60 giorni all'amministrazione che ha adottato l'atto un parere motivato, indicando le violazioni riscontrate. Se l'amministrazione interessata non si conforma nei 60 giorni successivi, l'autorità può adire il giudice amministrativo.

Pertanto, mentre con le preesistenti funzioni di monitoraggio e proposta, disciplinate dall'articolo 21 citato, i poteri dell'Autorità si esaurivano con la sottoposizione della questione all'organo istituzionale competente (Parlamento, Governo, ente territoriale), il nuovo potere attribuito all'Autorità è in grado di determinare una conseguenza diretta sull'atto censurato (regolamento, atto amministrativo generale, provvedimento), nel senso di attivare un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo utilizzando anche tutti i conseguenti strumenti di tutela, incluse eventuali misure cautelari.

All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono state attribuite via via dal legislatore nuove funzioni in materia di violazioni della disciplina in materia di

diritto d'autore. Da ultimo il decreto-legge n. 201 del 2011 ha trasferito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le funzioni di regolazione e vigilanza del settore postale, disponendo la soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, istituita con l'articolo 1 del decreto legislativo n. 58 del 2011, di recepimento della direttiva n. 2008/6/CE.

In via di analogia, alcune innovazioni normative intervenute tra il 2005 e il 2007 hanno assegnato alla Commissione nazionale per la società e la borsa nuove e rilevanti funzioni di regolazione con riferimento a fenomeni di mercato, alcuni del tutto nuovi. In altri casi, ad esempio con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed al Garante per la protezione dei dati personali, è stata rilevata nel tempo una progressiva intensificazione dei poteri sanzionatori, in particolare di quelli diretti a comminare sanzioni pecuniarie, volti a garantire l'effettivo rispetto delle norme da parte degli operatori. In tale quadro, è stato sottolineato anche il più recente strumentario a disposizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che consente di utilizzare prima della sanzione pecuniaria altri incentivi al corretto comportamento degli operatori, come le decisioni con impegni, le misure cautelari e i cosiddetti programmi di clemenza.

Con riguardo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, giova ricordare come, di recente, il suddetto decreto-legge n. 201 del 2011 ha trasferito a tale organismo le competenze attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici che originariamente il decreto-legge n. 70 del 2011 aveva attribuito all'istituenda l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, poi soppressa dalle disposizioni del decreto-legge n. 201.

Sul fronte delle proposte emerse nel corso delle audizioni tese a rafforzare i poteri delle *authorities* si segnala quella di attribuire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il potere di sollevare le questioni di costituzionalità delle leggi che violano l'articolo 41 della Costituzione e le regole sulla concorrenza.

### ***Le modalità e i requisiti per la nomina e le ipotesi di revoca***

Le modalità di nomina dei componenti delle autorità indipendenti, sulla base delle singole norme istitutive, presentano profili di forte disomogeneità.

In alcuni casi, la nomina è rimessa ai Presidenti delle Camere. Ad esempio, sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quelli dell'Autorità garante per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture. Sono designati dai Presidenti delle Assemblee parlamentari e nominati con decreto del Presidente della Repubblica i componenti della Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero – CGS.

In altri casi, è prevista l'elezione da parte dei due rami del Parlamento (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), anche utilizzando il sistema del voto limitato (Garante per la protezione dei dati personali).

Vi sono poi altre modalità di nomina per le quali la scelta dei componenti è rimessa al Governo e che vedono l'intervento parlamentare limitato al parere delle Commissioni competenti: è il caso dei membri della Commissione nazionale per la società e la borsa e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio stesso, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dei Ministri competenti, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

È più forte il coinvolgimento del Parlamento nelle ipotesi (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni e Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) in cui la nomina è vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza qualificata (in genere, pari ai due terzi dei componenti).

Per altre autorità non è previsto invece alcun coinvolgimento parlamentare nel procedimento di nomina. Così il Governatore della Banca d'Italia è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca. I componenti del Direttorio sono nominati, su proposta del Governatore, dal Consiglio superiore della Banca, con la presenza dei due terzi dei membri e il voto favorevole di due terzi dei presenti. La proposta è approvata con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Consiglio dei ministri.

Nell'ambito delle audizioni svolte nel corso dell'indagine, il tema dei criteri di nomina è stato ampiamente affrontato in quanto le garanzie che assistono tali processi condizionano l'indipendenza delle autorità stesse. In merito, è affiorata da più parti l'esigenza di individuare un criterio unico di nomina dei componenti, con la finalità di rafforzare i caratteri di autonomia e indipendenza, posto che è innanzitutto sul piano delle nomine che si annidano i maggiori rischi di un condizionamento da parte della politica.

In sede di indagine c'è stata larga condivisione del fatto che costituisca un buon presidio dell'indipendenza la previsione di processi di nomina degli organi di vertice delle autorità che non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o, comunque, la manifestazione di un ampio consenso parlamentare.

Nell'individuare possibili soluzioni unitarie, sono stati sottolineati da alcuni degli intervenuti i vantaggi della procedura di nomina adottata per alcune autorità (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Presidente dell'Autorità per le garanzie

nelle comunicazioni, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), che, prevedendo il parere vincolante delle commissioni parlamentari a maggioranza qualificata, accentua i controlli in sede parlamentare e promuove la ricerca di soluzioni condivise tra maggioranza e opposizioni.

In relazione all'individuazione di una procedura di nomina unica per tutto il comparto, sono state espresse perplessità, da parte di alcuni presidenti di Autorità indipendenti intervenuti, alla luce delle singole specificità delle Autorità.

Maggiore condivisione si è riscontrata in ordine alle garanzie procedurali che possono accompagnare l'*iter* di selezione dei candidati. E' stato sottolineato come il meccanismo di nomina dovrebbe essere il più trasparente possibile, tale da garantire che non siano le inclinazioni politiche a indirizzare una nomina, ma la capacità, la competenza tecnico-scientifica di una persona a candidarla per quel determinato posto.

In sede di indagine, è emersa ed è stata condivisa da molti degli intervenuti la possibilità di allineare l'ordinamento italiano alle procedure di selezione dei Commissari dell'Unione europea, prevedendo che il meccanismo di nomina dei componenti sia preceduto dal parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, espresso a seguito dell'audizione dei candidati, che consentirebbe di apprezzarne la preparazione, l'attitudine e le esperienze. L'idea di rafforzare la procedura di nomina dal punto di vista della trasparenza, garantendo che le competenti Commissioni parlamentari possano verificare le competenze e le capacità dei candidati, sembra dunque un punto ampiamente condiviso.

Sempre con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza dei criteri di nomina, è stata avanzata la proposta di rendere pubbliche le candidature e le audizioni, nonché disponibili i *curricula* dei candidati, introducendo altresì l'obbligo della motivazione delle nomine. Come sottolineato da alcuni esperti, qualora si andasse verso una maggiore procedimentalizzazione della nomina potrebbe essere utile anche un parere delle associazioni delle imprese vigilate – peraltro potenzialmente portatrici di specifici interessi nei confronti dei nominandi – che consentirebbe una valutazione tecnica sui requisiti di professionalità dei nominandi stessi. Si tratta di accorgimenti, sollecitati da tempo da una parte della dottrina, che varrebbero a configurare la nomina non più come atto politico, ma come atto amministrativo e che aprirebbero le porte di un possibile controllo giurisdizionale, fino ad oggi ritenuto inammissibile.

Una ulteriore ipotesi emersa in sede di indagine consiste nell'introduzione per la nomina dei componenti delle autorità indipendenti di un bando pubblico, sulla scorta del modello che vige in Europa per il Garante europeo per la protezione dei dati: pertanto potrebbero essere previsti un bando con requisiti predeterminati, domande libere, un esame in pubblico dibattito davanti alle Commissioni parlamentari e, infine, la decisione finale del Governo, che dovrebbe tener conto del giudizio espresso dalle Commissioni. Anche in questo

caso, vi sarebbe lo spazio per un eventuale sindacato del giudice il quale potrebbe annullare l'impugnato atto di nomina qualora riscontrasse delle violazioni rispetto alle prescrizioni contenute nel bando. L'introduzione di un bando pubblico non solo avvicinerrebbe l'ordinamento nazionale agli *standards* europei, ma stimolerebbe anche una concorrenza tra candidature, da più parti ritenuta uno stimolo per un effettivo sistema meritocratico.

Del sistema delle candidature sono stati evidenziati anche i profili di criticità. In merito è stato sottolineato da alcuni degli intervenuti il sostanziale disincentivo alla presentazione di candidature forti, perché tale meccanismo determinerebbe, in primo luogo, un'esternazione di volontà e, in secondo luogo, l'esposizione al rischio molto concreto che a tale esternazione da parte di persone di rilievo consegua la mortificazione della mancata individuazione. Per ovviare a tali limiti, secondo altri l'ipotesi in parola sarebbe accettabile solo qualora la Commissione parlamentare competente avesse la possibilità di fare a sua volta delle candidature in via d'ufficio.

Tra le garanzie poste a tutela dell'indipendenza delle autorità è da annoverarsi anche la disciplina della revoca, ancorché afferente ad una situazione patologica connessa al mandato di un componente o al funzionamento complessivo dell'organo direttivo. In proposito, è sorta la questione se tale istituto possa trovare applicazione nella disciplina delle autorità indipendenti.

Se per revoca si intende una rinnovata valutazione degli interessi pubblici sottostanti al provvedimento di nomina, o anche sulla base di circostanze sopravvenute che rendono inopportuna la permanenza nell'incarico dei nominati, è pacifico che nella disciplina delle autorità essa non può essere ammessa. La revoca nei termini indicati presuppone, infatti, o un rapporto di sovraordinazione o un rapporto permanente di fiducia tra nominante e nominato: figure entrambe antitetiche con il modello dell'autorità indipendente.

Uno spazio di operatività, invece, residua per la revoca cosiddetta sanzionatoria, ossia nelle ipotesi di oggettivo riscontro di comportamenti del tutto inadeguati, consistenti tradizionalmente in una prolungata inerzia o in reiterate violazioni di legge.

Da più parti, l'istituto della revoca è considerato con sospetto perché ritenuto atto a incidere sulla piena indipendenza dell'autorità. Nel nostro ordinamento la revoca è prevista, sulla scorta del diritto dell'Unione europea, per il Governatore della Banca d'Italia, ai sensi della legge n. 262 del 2005. Essa avviene con il medesimo procedimento previsto per la nomina, ma solo nei limitati casi ammessi dallo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali. Anche la legge istitutiva della Commissione nazionale per la società e la borsa disciplina il potere di revoca dei componenti da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, che può essere attivato unicamente in caso di impossibilità di funzionamento o di continuata inattività dell'organo.

Induce a riflettere attentamente sull'esigenza di disciplinare più accuratamente l'istituto della revoca l'opportunità offerta dal recepimento delle direttive comunitarie cosiddette di terza generazione nei settori delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2009/140/CE) e dell'energia e del gas (direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE), che prevedono norme specifiche in proposito. Il legislatore europeo, infatti, nelle direttive citate, ha posto come obiettivo una più compiuta disciplina della revoca dei vertici delle autorità nazionali di regolamentazione, specificando che questa potrà aver luogo soltanto se i componenti non rispondono più ai requisiti prescritti dalle stesse direttive oppure in seguito alla commissione di gravi irregolarità rilevanti ai sensi delle leggi nazionali.

In sede di indagine, il tema è stato solo parzialmente trattato, se non per ricordare che la terzietà di cui devono godere le autorità è consolidata dalla quasi impossibilità di rimozione e l'ipotesi di prevedere un potere di revoca del collegio da parte del Consiglio dei Ministri, al di fuori della specifica ipotesi di impossibilità di funzionamento o continuata inattività suscita delle perplessità in ordine alle possibili pressioni che le autorità potrebbero subire dall'Esecutivo.

Quanto al procedimento di revoca, è stata sostenuta la possibilità di introdurre anche un "impulso" parlamentare, espresso a maggioranza qualificata da parte delle competenti Commissioni, con ciò attribuendo alle stesse una facoltà di "giudizio" sull'operare delle autorità.

### ***Le incompatibilità***

In tutte le leggi istitutive delle autorità indipendenti è presente una norma che impone la nomina esclusivamente di candidati dotati di particolari requisiti soggettivi: le formule, pur non essendo identiche, esprimono la comune necessità che a guidare le autorità vi siano persone che si distinguono per competenza, esperienza, professionalità, moralità e indipendenza. Al contempo, in molte discipline di settore è previsto un severo regime di incompatibilità per coloro che vengono nominati a capo di queste strutture. L'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di assicurare che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati, vietandogli di assumere determinati incarichi o imponendogli di abbandonarli al momento della sua assunzione nella carica.

Tale incompatibilità può concernere anche un dato lasso temporale successivo alla scadenza del mandato, onde evitare la cosiddetta "cattura del regolatore da parte del regolato". I componenti dell' Autorità per l'energia elettrica e il gas, ad esempio, per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza.

Una particolare fattispecie di incompatibilità può riguardare, infine, il momento antecedente alla nomina. È quanto è stato previsto nel 2009 per i membri della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni

pubbliche, i quali non possono essere scelti tra persone che abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali nei tre anni precedenti la nomina.

Di queste due ultime tipologie di incompatibilità è stata evidenziata la particolare importanza, anche ai fini di una più compiuta definizione del modello di autorità indipendente.

Sia le norme sui requisiti soggettivi che le incompatibilità sono tradizionalmente inquadrare tra le garanzie a tutela dell'indipendenza dei singoli componenti delle autorità indipendenti. Però, mentre per queste ultime il controllo può avvenire su basi sostanzialmente oggettive, maggiori problemi si pongono per avere effettivo riscontro dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge ai diversi candidati.

E' stato sottolineato come la competenza e l'indipendenza siano requisiti sostanziali e non formali dei soggetti da nominare, nel senso che detti elementi ben possono essere riflessi nei *curricula*, ma la loro sostanza si deve realizzare soprattutto nel concreto, quotidiano operare dei singoli in una visione d'insieme scevra da personalismi o da soggezioni culturali. Ad avviso di alcuni dei presidenti di autorità indipendenti auditi, potrebbe risultare utile la fissazione di più chiari e univoci requisiti per la nomina, in luogo dei criteri di ordine generale esistenti; inoltre, la scelta dei candidati dovrebbe essere sempre accompagnata dalla documentata individuazione dei profili di competenza tecnica e indipendenza di giudizio, in funzione degli specifici settori di riferimento. Alcuni di loro, nell'esprimere una posizione favorevole ad una precisazione e ad una distinzione dei requisiti per le diverse autorità, hanno sottolineato come le qualità soggettive dovrebbero essere valutate con maggiore attenzione, sia quando vengono individuate dalla legge, sia quando vengono verificate in sede di nomina. Tali requisiti, infatti, non solo dovrebbero essere diversi da autorità ad autorità, ma potrebbero persino variare nel tempo in base alle mutate esigenze cui la singola istituzione è chiamata a far fronte.

### ***La durata del mandato***

La terzietà delle autorità è consolidata anche da una congrua durata del mandato dei componenti dell'autorità, ossia tale da evitare il rischio di nomine contingenti.

In merito, il principale punto di discussione verte sull'opportunità di prevedere un mandato lungo senza possibilità di rinnovo, oppure un mandato breve con potenziale riconferma. In ogni caso, c'è condivisione su un aspetto: evitare incarichi coincidenti con la scadenza fisiologica della legislatura. In questo modo è possibile impedire che una diversa maggioranza parlamentare possa sostituire *tout court* i vertici delle autorità, sottoponendoli, di fatto, ad un sistema di *spoils-system* del tutto incompatibile con la natura indipendente di questi organismi. Sulla definizione specifica di un termine del mandato non si è manifestata nel

corso dell'indagine una piena intesa. È stata, infatti, manifestata da alcuni dei presidenti intervenuti la preferenza per un mandato di sette anni, da altri il *favor* per un mandato anche più breve, di cinque o sei anni: ciò, in ogni caso, ferma restando l'opzione della non rinnovabilità dell'incarico.

Occorre peraltro considerare, come si dirà anche successivamente, che la normativa europea pone vincoli del tutto simili. In materia di energia e gas, il paragrafo 5 degli articoli 35 e 39 delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le Autorità di regolamentazione possano prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. A tal fine, la lettera *b)* del paragrafo 5 sancisce che i membri del comitato delle autorità di regolamentazione siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una sola volta.

In tale direzione, occorre rilevare come il legislatore abbia già proceduto – con la legge 28 ottobre 2008, n. 31 – ad una sostanziale omogeneizzazione dell'istituto nel senso indicato dall'Unione europea per alcuni settori. Infatti, la durata del mandato di tutti i componenti della Commissione nazionale per la società e la borsa, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture è stata equiparata a quella già prevista per Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità garante per le comunicazioni, pari a sette anni, senza possibilità di rinnovo. Modalità ritenuta corretta da molti degli auditi; è stato in particolare osservato che se, in via ulteriore, si introducesse il divieto di trasferirsi e di essere nominati in altra autorità omologa, si eviterebbe la creazione di ruoli o carriere dei componenti delle autorità.

Va detto che nell'intento di uniformare ulteriormente la disciplina del mandato dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, il decreto-legge n. 201 del 2011 ha disposto l'esclusione della possibilità di conferma alla cessazione dalla carica. In tal modo, si stabilisce un divieto di rinnovo consecutivo della carica, ferme restando le disposizioni di settore che prevedono, per singole autorità, la rinnovabilità dell'incarico.

Le perplessità sulla possibilità, non esclusa dall'attuale normativa di settore, che i componenti di un'autorità, alla scadenza del mandato, possano essere nominati presso altra autorità, sono acuite secondo alcuni – in particolare il Presidente del Consiglio di Stato - dalla considerazione che risulta difficile ipotizzare una legittimazione ad agire in sede giurisdizionale nei confronti degli atti di nomina dei componenti delle autorità (si veda in proposito, la sentenza TAR Lazio, Roma, I, 6 dicembre 2005, n.13060, che ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione, il ricorso proposto da un'associazione a tutela dei consumatori avverso gli atti di nomina di componenti dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato).

Nel corso dell'indagine è stata auspicata l'introduzione della cosiddetta "scalettatura". In particolare è stato segnalato che i componenti del collegio non dovrebbero decadere tutti insieme, perché una totale interruzione dei lavori determina una perdita di memoria storica, di esperienza, una necessità di riacquisizione, da parte di tutto il collegio, di una competenza adeguata. Sarebbe perciò utile immaginare una durata ragionevole e, in sede di prima attuazione, sfalsata. Ad esempio, se la durata fosse di sette anni, si potrebbe immaginare che alcuni membri del collegio, in prima attuazione, durino cinque anni, altri sei ed altri sette e poi, nella seconda attuazione, durino tutti sette anni. Uno sfalsamento di due anni potrebbe così garantire una sostituzione graduale del collegio facilitando la trasmissione delle competenze maturate. Si tratta di un accorgimento procedurale, da tempo affiorato nel dibattito dottrinale, visto con particolare favore da alcuni dei presidenti auditi.

### ***Lo status dei componenti***

Per quanto concerne la composizione dei collegi delle singole autorità, è stato osservato che sarebbe ragionevole immaginare che questa possa essere omogenea. Sarebbero preferibili collegi piccoli, che sono un antidoto a un'eccessiva frammentazione e stimolano a cercare l'uniformità di giudizio, il consenso e la discussione.

Il decreto-legge n. 201 del 2011 (articolo 23, comma 1) ha stabilito la riduzione dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, ad eccezione della Banca d'Italia e del Garante per la protezione dei dati personali. Nel dettaglio, viene ridotto a cinque il numero dei componenti delle autorità che attualmente consistono di nove membri (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero) e a tre quello delle autorità composte da sette membri (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) o da cinque membri (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per la società e la borsa, Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche). Se si considerano tutti i collegi interessati dalla disposizione, i componenti delle autorità vengono ridotti quasi del 50 per cento, passando dagli attuali cinquantasette a trentuno.

Per quanto concerne la decorrenza della misura, il decreto stabilisce che la riduzione non trova applicazione per i componenti già nominati alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Ciò comporta che l'efficacia della disposizione si produrrà gradualmente in relazione alle scadenze dalla carica dei singoli componenti delle diverse autorità.

Inoltre è esteso a tutte le autorità, con esclusione della Banca d'Italia, il principio della prevalenza del voto del presidente in sede deliberante, nel caso in

cui il numero dei componenti, incluso il presidente, risulti pari, il che attualmente è previsto solo per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Sempre in tema di composizione dei collegi, alcuni dei presidenti di autorità indipendenti intervenuti hanno sostenuto la bontà della disciplina vigente per le autorità da loro presiedute in ordine alla nomina del Presidente. Infatti, sia per il Garante per la protezione dei dati personali sia per la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, l'elezione del Presidente avviene all'interno dello stesso collegio. Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato (parere n. 1081/2010) sottolineando che "l'autonomia della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è confermata dalla circostanza che il suo insediamento avviene ad iniziativa del più anziano del collegio e il presidente è eletto all'interno dello stesso dai suoi componenti". Secondo il Consiglio di Stato, tale meccanismo garantisce alla Commissione autorevolezza e autonomia più di un meccanismo che preveda un sistema di nomina per il presidente diverso da quello previsto per gli altri componenti ed esterno rispetto agli stessi.

Il tema dello *status* dei componenti delle autorità è stato analizzato anche con riferimento alle differenti normative circa il trattamento economico riservato ai presidenti ed ai commissari.

Secondo alcuni presidenti sarebbe opportuno che la retribuzione dei membri dei collegi delle autorità fosse omogeneizzata e, se del caso, parametrata sulle retribuzioni più alte riconosciute agli altri organi dell'ordinamento che devono garantire analogo indipendenza, come ad esempio, le alte magistrature. Ciò eviterebbe che nel tempo si generino condizioni troppo diversificate e controproducenti dialettiche con gli organi politici. In tutti i casi, appare opportuno che si tenga conto, in materia di retribuzione dei componenti delle autorità, delle recenti disposizioni in materia di standard retributivi volti a riportare la media italiana agli standard dei paesi dell'Unione europea.

### ***L'autonomia finanziaria e contabile***

In gran parte, le autorità indipendenti (Commissione nazionale per la società e la borsa, Autorità garante per le comunicazioni, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Commissione di vigilanza sui fondi pensione) godono di un sistema misto di reperimento delle risorse finanziarie, in virtù del quale una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza.

Di converso, alcune autorità (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Garante per la protezione dei dati personali, Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146/1990, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), beneficiano esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato.

Infine, solo due autorità (Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas ed Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) godono di una piena autonomia finanziaria, potendo interamente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato.

Le questioni legate all'approvvigionamento delle necessarie risorse per svolgere adeguatamente la propria missione istituzionale sono divenute negli ultimi anni il tema "caldo" del dibattito sulla riforma delle autorità indipendenti.

Come sottolineato da alcuni esperti, non esiste indipendenza che non sia anche indipendenza finanziaria e, quindi, se si vuole salvaguardare il sistema delle autorità indipendenti, occorre incrementare anche la qualità della loro indipendenza finanziaria, possibilmente mescolando i sistemi di finanziamento delle autorità e non garantendoli soltanto attraverso un unico sistema, perché ciò potrebbe diventare un modo per controllare il funzionamento e la quota dell'indipendenza delle autorità.

Molteplici sono i fattori che possono spiegare la grande attenzione riservata oggi alle modalità con cui questi organismi provvedono al loro finanziamento.

In primo luogo, un dato incontestabile registrato negli ultimi anni è una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato, salvo rare eccezioni. Con la legge n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), ad esempio, gli stanziamenti autorizzati a favore delle autorità indipendenti hanno subito flessioni oscillanti tra il 20 per cento e il 65 per cento per i successivi tre anni.

A fronte del ridursi dell'impegno statale, le minori entrate sono state compensate con avanzi di amministrazione e con un più consistente ricorso alla contribuzione da parte degli operatori economici. Già la legge finanziaria 2006 prevedeva per la Commissione nazionale per la società e la borsa, l'Autorità garante per le comunicazioni, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione che le spese di funzionamento non coperte dal bilancio dello Stato fossero finanziate dal mercato di competenza. Successivamente, la finanziaria 2008 è intervenuta sul punto statuendo che per la Banca d'Italia e le altre autorità indipendenti la futura legge di riforma dovrà disciplinare in via generale "i modi di finanziamento, i controlli sulla spesa nel rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria, nonché le retribuzioni e gli emolumenti, perseguendo gli obiettivi di riduzione di costi e contenimento di retribuzioni ed emolumenti".

Un altro fattore che ha animato il dibattito sul finanziamento delle autorità indipendenti concerne le misure messe in campo dal Governo nell'attuale legislatura. Con la citata legge finanziaria 2010, infatti, è stato previsto una sorta di "prestito" a carico di alcune autorità in favore di altre. Nello specifico, l'articolo 2, comma 241, della legge n. 191 del 2009 ha stabilito che nei prossimi tre anni l'Autorità garante per le comunicazioni, l'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e

l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dovranno trasferire all'Autorità per la concorrenza ed il mercato, al Garante per la protezione dei dati personali e alla Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990 una data quota delle proprie entrate. Si aggiunge, infine, che "con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le autorità interessate, sono stabilite, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti, nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo, a carico delle autorità indipendenti percipienti che a tale data presentino un avanzo di amministrazione".

La *ratio* di queste disposizioni è chiaramente quella di creare una perequazione tra le autorità che per finanziarsi possono attingere al mercato di riferimento e quelle autorità che non possono fare altrettanto avendo competenze trasversali. Si tratta, in ogni caso, di una soluzione temporanea visto che il citato "prestito" potrebbe essere restituito nei prossimi anni.

Una proposta con intento analogo è stata avanzata anche nell'ambito dell'esame, alla Camera, del disegno di legge finanziaria per il 2010 (C. 2356): in particolare, si voleva istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo unico perequativo per integrare il finanziamento di tutte le autorità indipendenti, tranne la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla parte non coperta dal finanziamento a carico del bilancio dello Stato. Al citato fondo perequativo sarebbero affluite tutte le entrate proprie delle autorità indipendenti, per essere annualmente ripartite in percentuale tra le stesse con decreto del Presidente della Repubblica, adottato, entro il 30 novembre di ciascun anno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle suddette autorità. Le risorse del fondo sarebbero poi state assegnate, all'inizio di ciascun anno, alle autorità interessate, nei tempi e con le modalità da stabilire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Un ultimo elemento che contribuisce a rendere il tema *de quo* particolarmente sensibile è l'influenza del diritto comunitario.

Come è stato ricordato nel corso dell'indagine, le direttive di terza generazione nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle comunicazioni impongono ai vari Stati membri di dotare le autorità nazionali di regolamentazione delle "risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle loro attività". La stessa Commissione europea nelle note interpretative sulla direttiva 2009/72/CE precisa che, al crescere delle responsabilità e dei poteri assegnati alle autorità nazionali dal diritto comunitario, dovrà seguire un adeguato aumento delle risorse umane e finanziarie.

Nel settore dei mercati finanziari, il nuovo sistema di vigilanza europea prevede che il finanziamento delle tre autorità (*European Banking Authority*,

*European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Market Authority*) dovrebbe essere assicurato anche da un contributo a carico delle autorità (indipendenti) competenti di tutti gli Stati membri e ciò significa, come sottolineato da alcuni auditi nel corso dell'indagine, dover dotare gli organismi che vigilano sui mercati finanziari (Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo, Commissione di vigilanza sui fondi pensione) delle idonee risorse per far fronte anche a questo impegno.

Dunque, nel sistema di *governance* multilivello si assiste al consolidamento di orientamenti contrapposti. A livello nazionale è forte l'esigenza di abbattere i costi delle autorità e soprattutto di ridurre la pressione sul bilancio dello Stato. A livello comunitario, per converso, vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali.

La complessità e la conflittualità insite nel tema in parola sono state rispecchiate anche dagli interventi dei soggetti auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Da parte di alcuni dei presidenti intervenuti è stata salutata con favore l'idea che possa essere istituito un fondo unico perequativo tra tutte le autorità indipendenti, precisando però che la divisione delle risorse dovrebbe essere compito di un comitato composto dai rappresentanti delle varie autorità (ad esempio, dai segretari generali), non già dal Ministro dell'economia e delle finanze.

A loro avviso, tutte le risorse percepite dal settore di competenza dalle diverse autorità dovrebbero essere qualificate come generiche risorse pubbliche e pertanto essere prive di uno specifico vincolo di destinazione. Farle convergere in un fondo unico avrebbe il benefico effetto di evitare "fughe in avanti" per quanto riguarda il trattamento economico del personale, innescando un controllo reciproco da parte di tutti i collegi, e di alleggerire la pressione sul bilancio dello Stato, una volta che il sistema di autofinanziamento per tutto il comparto sia entrato a regime.

In senso analogo si sono espressi altri presidenti, i quali, pur nutrendo alcune perplessità sulle concrete modalità di funzionamento del predetto fondo, hanno sottolineato come forme di finanziamento perequative sarebbero molto importanti per consentire alle autorità che non possono ricorrere al mercato di svolgere adeguatamente la propria missione.

Nettamente contrarie, invece, sono le posizioni espresse dagli altri soggetti ascoltati, i quali hanno mosso più di una critica alla paventata ipotesi di costituire un fondo unico perequativo entro cui far confluire contributi statali, ricavi di mercato e contribuzioni per servizi resi.

In primo luogo, è stato sottolineato come il diritto comunitario imponga in alcuni settori (energia elettrica, gas, comunicazioni) che vi sia un legame diretto

tra prestazioni fornite dalle autorità nazionali di regolamentazione e soggetti economici presenti nel relativo settore, chiamati a sostenere un contributo per il finanziamento di dette autorità. Pertanto, il cosiddetto *pooling* delle risorse tra tutte le autorità indipendenti reciderebbe alla radice tale legame ponendosi in aperto contrasto con la normativa europea.

In secondo luogo, la creazione di un fondo unico comporterebbe gravi incertezze nella ripartizione delle risorse. E' stato posto in evidenza come l'intervento di un soggetto istituzionale terzo, come il ministro competente, potrebbe inficiare in radice il principio di indipendenza, vulnerando il legame finanziario diretto, proporzionale e trasparente fra vigilante e vigilato, alla base della stessa logica del sistema di autofinanziamento.

Anche in merito alla differente soluzione del prestito temporaneo a cui il legislatore ha fatto ricorso nella legge n. 191/2009 (finanziaria 2010), si sono ribadite molte delle perplessità espresse in ordine al fondo perequativo. Secondo alcuni si tratta di un compromesso capace di garantire nel breve periodo la funzionalità di quelle autorità che non possono ricorrere al mercato attraverso meccanismi di autofinanziamento, ma non può considerarsi una soluzione a regime.

Altri hanno espresso giudizi decisamente più severi. La norma in parola, infatti, ha come effetto quello di privare le autorità di indipendenza amministrativa e funzionale violando la disciplina comunitaria, di operare una distorsione per la quale alcuni soggetti vigilati finiscono per contribuire al funzionamento di altri organismi con i quali le autorità non hanno alcun rapporto e, infine, di non risolvere definitivamente il problema dello squilibrio finanziario nel comparto delle autorità. Ancora, si lamenta che per quanto riguarda il futuro "rimborso" di quanto prestato, le incognite sono costituite dalla distanza temporale (non prima di 10 anni), dalla condizione di presenza di un avanzo di amministrazione nei bilanci delle autorità beneficiarie e, infine, dalla quantificazione del credito stesso, in quanto la disposizione prevede generiche "misure reintegrative" senza definirne l'esatto ammontare.

Da ultimo, è stato evidenziato come condotte virtuose da parte di alcune autorità, che hanno limitato al minimo le spese di funzionamento, ovvero, notevoli sperequazioni sotto il profilo delle remunerazioni del personale, abbiano finito per finanziare istituzioni che hanno effettuato diverse scelte di bilancio o hanno previsto più elevati livelli retributivi. La suddetta impostazione non parrebbe dunque in linea con una prospettiva di razionalizzazione della spesa pubblica in senso equitativo.

Più in generale, il tema del finanziamento delle autorità indipendenti ha innescato un dibattito su quale possa essere il meccanismo ottimale per risolvere definitivamente il contrasto tra maggiori responsabilità affidate a questi organismi dal diritto interno e comunitario e l'assottigliarsi delle risorse disponibili.

Su questo punto, le soluzioni prospettate sono alquanto eterogenee. In un'ottica di omogeneizzazione, alcuni hanno indicato l'autofinanziamento come modello generale cui tendere, a prescindere dal fatto che le competenze esercitate siano settoriali o trasversali. L'estensione all'intero comparto potrebbe rappresentare il metodo appropriato per garantire ad ogni autorità la stessa indipendenza e responsabilità economica e la stessa conseguente autonomia decisionale ed operativa. Il sistema dell'autofinanziamento implica peraltro un profilo di potenziale conflitto di interesse, nella misura in cui al sostentamento delle autorità contribuiscono anche i proventi delle sanzioni da esse irrogate.

Altri hanno avanzato l'ipotesi di rendere "fissa" la misura con cui lo Stato contribuisce al funzionamento delle autorità che non possono autofinanziarsi, evitando così forme di sostegno solidaristiche tra le diverse autorità. Sarebbe pertanto necessario che il contributo pubblico sia previsto in una misura certa e che non fosse sottoposto di anno in anno alle variabili esigenze di finanza pubblica o a negoziazioni con gli organi di Governo: cosa questa che appare altamente in grado di condizionare l'effettiva indipendenza di ogni autorità.

### ***L'autonomia organizzativa***

Come noto, le autorità indipendenti godono di autonomia organizzativa e sono autorizzate ad emanare regolamenti concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione delle spese. La prerogativa dell'autonomia organizzativa, posta a garanzia dell'indipendenza delle autorità, in concreto, viene declinata secondo schemi eterogenei, anche sulla base delle previsioni normative delle singole leggi istitutive.

Sotto questo profilo, l'aspetto che ha ricevuto maggiore attenzione nell'ambito dell'indagine riguarda l'opportunità di scelte legislative che considerino la dotazione di mezzi finanziari e risorse umane funzionali al ruolo, alle finalità e ai poteri assegnati a ciascuna autorità.

Generalmente, infatti, l'organico del personale delle autorità è definito dalla legge, così come la ripartizione tra dipendenti di ruolo assunti tramite concorsi pubblici e dipendenti a contratto. Di norma, si prevede, infatti, che ogni organismo indipendente abbia un ufficio composto da personale di ruolo, che possa avvalersi, per motivate esigenze, di un limitato contingente di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni e che possa, infine, assumere, in percentuali minime e a tempo determinato, personale specializzato proveniente dal settore privato.

Sul punto, l'indagine ha evidenziato alcune criticità. Alcuni presidenti hanno rilevato in particolare l'esiguità del personale a disposizione delle autorità da loro presiedute in relazione alla mole di attività da svolgere.

Pertanto, sono state auspiccate, rispettivamente, l'istituzione di ruoli autonomi per il personale della Commissione che vigila sull'attuazione della legge n. 146

del 1990, favorendo l'autonomia organizzativa della stessa, che attualmente si avvale solo del personale in posizione di comando dalle pubbliche amministrazioni, nonché un dimensionamento idoneo del personale dell'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas in termini numerici, con flessibilità di gestione, tenuto conto delle specifiche competenze professionali necessarie per l'espletamento efficiente dei compiti attribuiti.

In termini più generali, è stato sostenuto da alcuni che, una volta condivisa in via di principio l'autonomia organizzativa delle autorità, non dovrebbero essere previste disposizioni specifiche che riducano i margini di auto-organizzazione.

In tale contesto, tra le distinzioni normative che paiono non trovare più giustificazione vi sarebbero le norme che prevedono, per Commissione nazionale per la società e la borsa e Commissione di vigilanza sui fondi pensione, che i regolamenti in materia di organizzazione e funzionamento, personale e contabilità siano sottoposti ad una previa verifica di legittimità dei Ministeri di riferimento, chiamati a renderli esecutivi

Quanto ad ulteriori ipotesi di armonizzazione delle regole di organizzazione, è emersa nel corso dell'indagine l'ipotesi di rendere omogenei i principi relativi alla procedura di emanazione di atti regolamentari e generali delle autorità, ad esempio prevedendo l'obbligo di motivazione e l'analisi di impatto, la consultazione degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati e dei consumatori, la revisione periodica delle regole.

Un utile punto di riferimento in questa direzione potrebbe essere rappresentato dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262, che contiene regole comuni per quanto attiene ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali, nonché di provvedimenti individuali da parte delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari.

### ***Le strutture amministrative di supporto***

In relazione al trattamento giuridico ed economico del personale e delle carriere, l'ordinamento delle autorità indipendenti si distingue da quello della generalità delle amministrazioni pubbliche. Le ragioni di tale specialità risiedono nella necessità di personale dotato di una preparazione tecnica specifica e di altissimo livello. Per selezionare e trattenere personale di elevata professionalità è necessario garantire meccanismi di assunzione trasparenti, effettivamente ispirati al modello meritocratico, e conseguentemente compensi più alti rispetto alla media delle retribuzioni della pubblica amministrazione.

Sebbene questi criteri siano condivisi in via generale da quasi tutte le autorità, tra queste permangono ancora delle differenze circa il trattamento riservato al proprio personale.

In gran parte, l'ordinamento del personale delle singole autorità è modellato su quello dell'Antitrust e, a sua volta, quest'ultimo su quello della Banca d'Italia.

Per alcune autorità (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Commissione nazionale per la società e la borsa) è previsto che il trattamento del proprio personale sia definito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia. A sua volta, altre autorità (come, ad esempio, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità garante per le comunicazioni) definiscono il trattamento del proprio personale in base ai criteri fissati nel contratto collettivo di lavoro in vigore presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In altre autorità ancora, come avviene per i dipendenti dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, è invece attribuito il trattamento giuridico ed economico del personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ferma la irrinunciabilità ad un sistema delle autorità distinto da quello della generalità delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito dell'indagine è sorto l'interrogativo se anche lo *status* del personale possa rappresentare terreno utile per una regolazione comune tra tutti gli organismi indipendenti.

Secondo un orientamento emerso nel corso delle audizioni dei presidenti delle Autorità indipendenti, si potrebbe immaginare di creare uno *status* maggiormente uniforme, ma, nello stesso tempo, differenziato rispetto a quello di altre attività del settore pubblico, valorizzando l'indipendenza anche con la previsione di specificità nella provvista e nella valutazione del personale. Secondo alcuni soprattutto la disparità di trattamento economico dà luogo ad una serie di problemi, specie in riferimento al personale di alcune autorità, come l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, che è soggetto allo stesso regime dei ministeri.

Secondo altri siffatte disuguaglianze, oltre a non essere giustificate dalle competenze professionali richieste e dai profili di responsabilità sovente assimilabili, ostacolano percorsi di mobilità fra le stesse autorità che, invece, potrebbero risultare per molti aspetti auspicabili. Sarebbe pertanto opportuno, a giudizio di costoro, l'avvio di un processo finalizzato alla creazione di un vero e proprio comparto per il personale delle autorità, che gradualmente consenta di definire in modo omogeneo il relativo trattamento giuridico ed economico, pur potendosi ammettere margini di autonomia per le singole istituzioni.

Altri presidenti intervenuti hanno invece sottolineato l'opportunità di una disciplina di cornice relativa al rapporto di lavoro nelle autorità, ma senza arrivare all'istituzione di un autentico comparto sul modello classico delle pubbliche amministrazioni che, con la sua rigidità, finirebbe per opprimere il carattere di specialità che ciascuna autorità deve poter mantenere per svolgere al meglio la propria missione. Per converso, nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento dei costi, bisognerebbe indagare quale possa essere lo spazio per una contrattazione collettiva di settore. Allo stesso modo, è stata valutata positivamente da alcuni l'idea di uniformare il regime previdenziale tra le diverse autorità. Sul punto la giurisprudenza è stata oscillante riconoscendo la competenza a volte in capo all'INPS e a volte in capo all'INPDAP, generando

così confusione nei pagamenti con un conseguente aumento dei costi. Un intervento normativo, dunque, potrebbe fugare ogni dubbio su quale sia l'ente previdenziale cui rivolgersi.

Sotto un diverso profilo è emersa l'esigenza di rafforzare i poteri dei dirigenti preposti alla direzione dei diversi uffici in un'ottica di indipendenza e di terzietà. E' stato sottolineato da alcuni esperti che un rafforzamento delle strutture amministrative e burocratiche è funzionale a garantire il principio della separazione tra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi, che, introdotto dal legislatore per le autorità di vigilanza del mercato finanziario, potrebbe essere esteso anche alle altre.

## **2) La posizione delle Autorità indipendenti rispetto all'organizzazione dei poteri dello Stato e ai diversi livelli istituzionali**

### ***Il rapporto tra Autorità indipendenti, Parlamento e Governo***

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata affrontata con particolare attenzione la questione che attiene al rapporto tra Autorità e Parlamento.

Le Autorità indipendenti si caratterizzano, rispetto ai modelli ordinari di amministrazione, per particolari e specifici profili: da una parte, la loro indipendenza li sottrae al rapporto di subordinazione sussistente tra tutte le amministrazioni statali ed il Governo, interrompendo, di fatto, per i settori ad esse affidati, il rapporto di responsabilità, inteso in senso stretto, che lega il Governo al Parlamento; dall'altra parte, essendo chiamate a svolgere funzioni di normazione, di vigilanza e, in taluni casi, di risoluzione di controversie, derogano al principio di separazione tra i poteri, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale italiano, in base al quale le funzioni normative, amministrative e giurisdizionali sono esercitate da apparati distinti.

Le Autorità indipendenti, dunque, in diversi settori nevralgici dell'ordinamento, esercitano funzioni pubbliche a tutela degli interessi generali del settore di riferimento ed in posizione di terzietà rispetto agli interessi pubblici e privati che in esso si confrontano, sulla base di processi decisionali fondati sull'esperienza tecnica e sulla neutralità, in una posizione di, almeno tendenziale, indipendenza dal potere politico.

Il rischio paventato è dunque quello di fuoriuscire dal raccordo corpo elettorale – Parlamento - Governo: non è a costo zero il fatto che il legislatore abbia affidato ampi poteri regolatori alle autorità. E' stato evidenziato come qualcuno abbia pagato per questo spostamento e, in questo caso, il prezzo è stato pagato dall'asse Parlamento-Governo.

E' stato comunque ricordato come "contrappesi" alla naturale assenza della responsabilità politica in senso stretto delle Autorità sono da rintracciare nella trasparenza dei processi decisionali, assicurata dalla partecipazione e dal

contraddittorio, dalla responsabilità civile, dal controllo dell'autorità giudiziaria che è estesa a tutte le attività.

Com'è noto, peraltro, il Parlamento ha risentito, negli ultimi anni, di un processo di "attrazione" delle proprie funzioni dall'alto verso l'Unione europea, dal basso verso il sistema regionale locale e, di lato, verso quello delle Autorità. Ciò non vuol dire che il Parlamento non possa rispondere a tale tendenza valorizzando alcune funzioni che finora ha esercitato solo marginalmente. Una delle questioni su cui la I Commissione intende sollecitare un'attenta riflessione attiene quindi proprio al ruolo che il Parlamento potrà ancora esercitare sulle grandi scelte di politica economica.

Le questioni che riguardano l'ambito e l'equilibrio tra i poteri di indirizzo politico e i poteri di alta amministrazione o di esercizio della discrezionalità rispetto ad ambiti specifici sono pertanto rilevanti. Ad esempio, la legge relativa all' Autorità per l'energia elettrica e il gas fa riferimento "all'esercizio in materia tariffaria, tenuto conto di indirizzi generali di politica economica", indirizzi che, di fatto, non si è finora potuto applicare ma che sempre più sarà opportuno che il Parlamento delinei per svolgere le funzioni che la legge gli attribuisce.

Vi è altresì la possibilità di promuovere, nell'ambito dell'autonomia di ciascuna Camera, specifiche modifiche dei regolamenti parlamentari, ferma restando la necessità di evitare una stabile attività di indirizzo da parte degli organi politici sulle autorità, il che potrebbe far sollevare forti perplessità rispetto alla ragione stessa dell'esistenza delle autorità.

Al contempo, è stata ipotizzata, nel corso dell'indagine conoscitiva, la previsione di un potere ispettivo. E' stato infatti osservato che, per non configurare un rapporto che non sia di separazione, è necessario definire un potere ispettivo e di conoscenza che permetta di emettere giudizi.

Al riguardo, tuttavia, da parte delle autorità audite, è stato sottolineato come già il Parlamento abbia gli strumenti per sottoporre ad attento scrutinio l'attività complessiva, i risultati e le eventuali disfunzioni delle autorità, nell'ambito di una fondamentale forma di controllo democratico che non lede l'autonomia delle istituzioni ma piuttosto contribuisce a rafforzarne la legittimazione come organi dello Stato-ordinamento.

E' stato altresì evidenziato come occorra distinguere gli ambiti ed i settori per valutare quelli in cui una decisione politica sia opportuna a monte del processo di regolazione, proprio per le scelte di valore che questa implica, come può essere la tutela degli interessi pubblici rispetto alla tutela della concorrenza nell'ambito delle operazioni di concentrazione di rilievo nazionale.

Al tempo stesso, va tenuto conto del fatto che da parte di alcune autorità, nel corso delle audizioni svolte, è stata sottolineata l'esigenza di un rafforzamento dei loro poteri, osservando come il contributo sotto forma di segnalazioni e pareri al Governo, al Parlamento e ai Consigli regionali in molti casi non trova un effettivo seguito a livello di procedimento legislativo.

Da parte di alcune autorità è stata altresì auspicata un'integrazione della disciplina normativa relativa alla legge annuale per il mercato e la concorrenza, così da prevedere esplicitamente che anche le proposte formulate dalle autorità, per i settori ovviamente di propria competenza e al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale.

Dal quadro istituzionale in atto emerge, in ogni modo, come vi siano già, allo stato, ampie forme di collaborazione e consultazione con il Parlamento che, tuttavia, vanno rafforzate e "sistematizzate": oltre alle periodiche audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari, vi è il già richiamato strumento delle segnalazioni, che a volte sono prese in considerazione e a volte devono essere reiterate da parte delle autorità. Un esempio recente è costituito dalla modifica alla disciplina dei servizi pubblici essenziali – materia com'è noto di particolare rilevanza e delicatezza – contenuta nella legge di stabilità per il 2012 che si fonda in gran parte sulla segnalazione dell'Antitrust in materia. Da ultimo, inoltre, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, è stato definito dal Governo dando attuazione, in molte parti, alle segnalazioni espresse dalle autorità indipendenti, a partire da quelle dell'Antitrust.

Un esempio di collaborazione strutturata nel tempo è poi quella del Garante per la protezione dei dati personali con la Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria, negli anni 2008 e 2009.

Va, infatti, tenuto presente che il rafforzamento dell'indipendenza delle autorità non determina il venir meno della corretta interlocuzione con il Parlamento e il Governo cui compete il necessario ruolo di indirizzo politico generale nei settori di riferimento.

Non vi è dubbio, dunque, che alla decisione politica spetti di determinare gli interessi generali e di stabilire il livello di tutela, ovvero il punto di equilibrio fra ragioni di efficienza dei mercati e altri interessi generali.

Un'analisi attenta dell'evoluzione dei rapporti istituzionali intercorsi porta infatti a riscontrare un livello di comunicazione che può essere potenziato, con particolare riferimento alle audizioni periodiche presso le Commissioni parlamentari – anche da prevedere in via sistematica per approfondire i contenuti delle relazioni annuali presentate dalle Autorità - ed agli esiti delle segnalazioni al Governo e al Parlamento su tematiche relative ai settori di interesse delle Autorità.

In passato è stato inoltre ipotizzato – come ricordato nel corso dell'indagine conoscitiva - un sistema che mirava a ricondurre ad unità tutte le relazioni presentate dalle singole autorità sulle attività svolte, rilevando gli elementi di raccordo e le eventuali distonie mediante un esame congiunto degli atti, dal quale sarebbe dovuto derivare un documento in cui si potrebbero profilare anche gli indirizzi di politica intersettoriale volti a dare un indirizzo

comune alle singole autorità e volti al bilanciamento dei diversi valori. Tali indirizzi avrebbero avuto come destinatarie più autorità e non una sola, evitando il rischio di ingerenze nell'attività di ciascuna di esse: nel tempo si è visto tuttavia come si trattasse di una configurazione interessante ma di difficile realizzazione pratica.

Un aspetto importante nel rapporto tra potere politico e autorità indipendenti è rappresentato dai controlli che il primo può esercitare sull'operato delle seconde rispettandone l'indipendenza. In generale, è stato detto, si possono utilizzare due modalità di controllo, tra loro complementari. In primo luogo, sul comportamento effettivamente assunto dalle autorità, utili strumenti appaiono – come già evidenziato - le audizioni presso il Parlamento e flussi informativi periodici al Governo e al Parlamento stesso. La seconda tipologia di controlli è di natura *ex ante*. La norma istitutiva di ciascuna autorità dovrebbe definire puntualmente missione, poteri, ripartizione di competenze e modalità di assunzione delle decisioni nonché rigorosi ed effettivi criteri di selezione del vertice.

Per quanto riguarda la definizione della missione delle autorità, è emerso come la diretta assegnazione per legge di obiettivi specifici da perseguire è un'importante premessa sia per l'efficienza del suo operare, sia per verificarne la rispondenza agli obiettivi fissati dal legislatore. Quando gli obiettivi e il mandato sono chiaramente indicati, l'autorità è in grado di meglio individuare le azioni concrete da svolgere per il conseguimento dei propri compiti istituzionali. Inoltre, i comportamenti e le *performance* dell'organizzazione presentano una maggiore misurabilità.

Peraltro, va evidenziato come, rispetto alla definizione della loro missione, la situazione delle autorità attualmente operanti nel sistema italiano si presenta assai variegata. Accanto a chi, nella legge, ha una chiara indicazione dell'obiettivo, vi sono autorità per le quali gli obiettivi sono ricavabili sulla base delle finalità generali della legge e altre per le quali sono indicati in modo generico.

La questione è comunque importante e dovrà essere oggetto di attente e ponderate valutazioni da parte del Parlamento nel futuro: l'importante, comunque, è averne consapevolezza ed avviare una riflessione quanto più possibile condivisa che consenta, in primo luogo, al Parlamento di dare piena attuazione a tutti gli strumenti che la legislazione vigente consente di utilizzare nel rapporto con le autorità indipendenti valutando, al contempo, l'introduzione di nuove forme di raccordo, che si basino anche sull'impulso delle stesse autorità, per realizzare con maggiore efficacia gli obiettivi della migliore tutela degli interessi pubblici e del consumatore.

Un altro aspetto importante della collocazione istituzionale delle autorità riguarda il sistema di relazioni che s'instaura tra le autorità ed il Governo.

Come già evidenziato in merito al rapporto con il Parlamento, è chiaro che l'indipendenza delle autorità è intesa non solo rispetto ai poteri economici privati, ma in primo luogo come sottrazione all'indirizzo politico governativo. Da questo punto di vista, molti profili finora approfonditi, come le nomine, le incompatibilità, i poteri, l'autonomia organizzativa e finanziaria, costituiscono gli elementi di un articolato sistema di garanzie.

Per altro verso, la limitazione del ruolo del Governo, che vede trasferito in settori specifici parte del proprio potere di decisione alle autorità, postula la necessità di stabilire condizioni di "convivenza" e rispettivi ruoli, nonché meccanismi istituzionali per evitare la confusione tra essi ed il loro snaturamento.

Anche sotto questo profilo, il quadro delle relazioni tra autorità e governo non è riconducibile ad omogeneità. Piuttosto si profilano distinte esperienze anche in relazione agli interessi e ai diritti che le singole autorità sono chiamate a tutelare.

La decisione di natura politica resta essenziale per determinare gli interessi generali e stabilirne il livello di tutela, ovvero il punto di equilibrio tra ragioni di tipo strettamente economico e gli altri interessi generali che potrebbero non trovare realizzazione ai livelli ritenuti socialmente accettabili.

Al riguardo, alcuni presidenti hanno rilevato la positiva applicazione delle norme che regolano i rapporti con l'Esecutivo, che prevedono che sia tenuto informato il Ministro di competenza sugli atti e sugli eventi di maggior rilievo e sugli atti regolamentari adottati dall'autorità.

In alcuni casi, come per il Garante per la *privacy*, è stata sottolineata la crescita di attenzione da parte del Governo che chiede sempre più spesso il parere del Garante rispetto all'attività legislativa.

Altri soggetti auditi hanno evidenziato come, pur essendo gerarchicamente e funzionalmente indipendenti dal potere esecutivo, le autorità non operano in maniera avulsa da esso.

Giova poi ricordare come la legislazione più recente abbia introdotto ulteriori forme di collaborazione e relazione istituzionale tra l'autorità e il Governo, tra cui si ricorda l'articolo 3, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 185 del 2008 che prevede che l'autorità invii al Ministero dello sviluppo economico, entro il 30 settembre di ogni anno, una segnalazione sul funzionamento dei mercati. Inoltre, come già richiamato in precedenza, l'articolo 47 della legge n. 99 del 2009 stabilisce che il Governo, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, presenti ogni anno alle Camere un disegno di legge per il mercato e la concorrenza, tenendo a tal fin in considerazione le indicazioni dell'autorità garante per la concorrenza ed il mercato e delle altre autorità indipendenti. Si tratta, tuttavia, di uno strumento cui finora è stata data limitata attuazione ed appare pertanto importante e necessario individuare ulteriori meccanismi – di facile applicazione - volti a dare seguito alle indicazioni contenute nei documenti annuali predisposti dall'Antitrust.

E' stato peraltro segnalato come in alcuni casi si possano creare zone d'ombra e di incertezza tra le competenze delle autorità e quelle del Ministero di riferimento. Ad esempio, a proposito della legge n. 66 del 2001, che ha trasferito la competenza al rilascio ed alla vigilanza sui titoli autorizzatori nel settore delle comunicazioni dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al ministero dello sviluppo economico, è stato auspicato che il Parlamento in sede di recepimento delle nuove direttive comunitarie riconduca tale materia alla competenza dell'autorità.

Al tempo stesso, l'intervento del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha segnalato l'importanza della compatibilità e della collaborazione fra l'istituzione governativa e quella indipendente, sempre nel rispetto reciproco dei ruoli e in un quadro normativo chiaro come è quello del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

***Il rapporto tra Autorità indipendenti e Regioni e altri enti territoriali, anche alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione***

Per quanto riguarda il rapporto tra le autorità indipendenti e gli enti territoriali, l'indagine ha fatto emergere alcuni profili di rilievo.

In primo luogo, si segnala l'esperienza positiva delle autorità che presentano un'articolazione sul territorio. A tale riguardo, merita speciale considerazione il settore delle comunicazioni elettroniche. Infatti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha un forte presidio sul territorio attraverso i comitati regionali per le comunicazioni, i cosiddetti CORECOM, che sono organi funzionali dell'Autorità. Ad essi, in particolare, l'Autorità ha delegato con successo le procedure di conciliazione nelle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche nonché, più di recente, il monitoraggio delle emittenti radiotelevisive locali.

Una peculiarità dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici è costituita dall'articolazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, il quale si compone di una sezione centrale e di sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. Tale peculiarità organizzativa, oltre a consentire un'efficace presenza dell'autorità sul territorio, favorisce momenti di confronto, sintesi e mutua collaborazione tra l'autorità e le realtà regionali.

In altri casi, proprio in ragione dei poteri conferiti, alcune autorità hanno registrato un'intensificarsi delle relazioni istituzionali, in particolare, con le regioni. È stato ad esempio ricordato il caso del Garante per la protezione dei dati personali, che, mantiene un rapporto con le regioni estremamente positivo e consolidato da anni; è stata avanzata anche però l'opportunità di conferire a tale rapporto una struttura più stabile. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas non intrattiene invece strette relazioni istituzionali con le regioni italiane. Non pare

però esservi alcuna sovrapposizione tra le pur importanti funzioni, anche legislative, delle regioni in materia di energia e le competenze attribuite all'Autorità.

Da parte loro, i rappresentanti degli enti territoriali intervenuti nel corso dell'indagine hanno sottolineato l'importanza di una razionalizzazione delle autorità specie in riferimento alle competenze relative ai servizi pubblici locali, che contempli anche l'istituzione di un'autorità nazionale per la regolazione e la misurazione della qualità del ciclo integrato delle acque. Come già ricordato, l'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 70 del 2011 aveva istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, soppresso dalle disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011 che ha riorganizzato il settore. Le funzioni dell'Agenzia in materia di acqua sono trasferite al Ministero dell'ambiente, ad eccezione di quelle attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici (che dovranno essere individuate, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, su proposta del Ministro dell'ambiente, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto - legge), che sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Viene specificato che tale Autorità esercita le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici con i medesimi poteri ad essa attribuiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Quanto alla possibilità di un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nei rapporti istituzionali, è emersa la proposta di istituire una Commissione bicamerale allargata al sistema delle autonomie per lo svolgimento dei compiti di nomina ed indirizzo relativi alle autorità.

Per quanto riguarda le competenze in materia di concorrenza, giova richiamare il contenuto del recente articolo 4 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, che pone, in attuazione del secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri la funzione di "assicurare il rispetto della normativa dell'Unione europea e la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica dell'ordinamento". A tal fine attribuisce alla Presidenza, da una parte, la funzione di monitoraggio della normativa regionale e locale e l'individuazione, anche su segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, delle disposizioni contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza; dall'altra parte, le attribuisce il compito di procedere all'assegnazione all'ente interessato un congruo termine per rimuovere i limiti alla concorrenza. L'articolo 4 precisa quindi che, decorso inutilmente il predetto termine, la Presidenza del Consiglio propone al Consiglio dei ministri l'esercizio dei poteri sostituitivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Peraltro, ferme restando le competenze dello Stato in materia, occorrerà valutare se questa è la modalità più idonea per intervenire sulla materia.

### ***Il rapporto tra Autorità indipendenti che operino su materie limitrofe o in parte coincidenti***

Una parte significativa del dialogo istituzionale, che vede coinvolte le autorità, è quella con altre autorità amministrative indipendenti.

Negli ultimi anni si sono sviluppate, in particolare, vaste forme di collaborazione tra le autorità di regolazione e l'Antitrust, le prime chiamate a definire *ex ante* regole e strumenti per promuovere la concorrenza e garantire gli interessi dei consumatori, nonché a verificarne il rispetto, inibendo e sanzionando eventuali violazioni della regolazione di settore; la seconda, chiamata a sanzionare *ex post* eventuali condotte delle imprese lesive del principio costituzionale della libera iniziativa economica.

Le occasioni di collaborazione e cooperazione hanno fatto crescere la necessità di mantenere distinte le funzioni di garanzia, esercitate dall'Antitrust su tutti i mercati indistintamente, e quelle di regolazione, esercitate dalle diverse autorità di settore. La rilevanza di tale distinzione è rafforzata dal legislatore europeo che, ad esempio nel settore energetico, sancisce la cooperazione tra autorità, riconoscendo a ciascuna delle due categorie un ruolo specifico e distinto (articolo 13, direttiva 2009/72/CE e articolo 14, direttiva 2009/73/CE).

In sede di indagine, è stata sottolineata l'opportunità di introdurre alcune integrazioni alla normativa nazionale al fine di valorizzare e consolidare istituzionalmente gli strumenti di collaborazione tra Autorità per l'energia elettrica ed il gas e Autorità garante per la concorrenza ed il mercato; è stata suggerita, in particolare, l'utilità di una norma che preveda un parere dell' Autorità per l'energia elettrica ed il gas, sia nei procedimenti condotti da Antitrust, sia nelle procedure di accettazione degli impegni, riguardanti specificamente i settori elettrico e gas.

Nella fase applicativa, anche l'Autorità garante per le comunicazioni e l'Antitrust hanno competenze concorrenti che rischiano di sovrapporsi. In particolare, è stato sottolineato come sia sempre più ampio il ricorso, da parte del regolatore, a strumenti di analisi tipici del diritto Antitrust e in una prospettiva futura saranno molteplici i campi in cui si richiederà l'utilizzo di poteri concorrenti di regolazione ed antitrust. Finora non si sono registrati inconvenienti di rilievo e vi è stata una buona collaborazione tra le due autorità. Ma in prospettiva, è stato evidenziato da alcune delle autorità intervenute che in altre esperienze internazionali si è giunti alla concentrazione delle competenze in una sola autorità. Nel caso inglese, ciò è avvenuto presso l'OFCOM, autorità regolatrice nel campo della comunicazione che, limitatamente a quel campo, è attributaria anche di poteri *antitrust*.

Anche il modello adottato per la vigilanza del mercato finanziario favorisce ed impone la collaborazione ed il coordinamento di diverse autorità nazionali. In questo settore, come è noto, è stato adottato un modello di vigilanza per finalità

(stabilità, trasparenza e correttezza, concorrenza) che giustifica l'esistenza di una pluralità di autorità: rispettivamente, Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Antitrust. Oltre a queste è prevista un'eccezione al modello per finalità per i settori assicurativo e previdenziale, le cui competenze sono attribuite all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Tale singolarità, peraltro, che rende sostanzialmente ibrido il modello di vigilanza del mercato finanziario, come evidenziato da uno degli esperti intervenuti, è da più parti considerato un limite operativo ed una differenziazione che non trova giustificazione.

In ogni caso, alla luce del quadro normativo vigente, vi sono numerosi elementi di interazione tra le citate autorità. Le esigenze di collaborazione e coordinamento in questo settore sono state affrontate innanzitutto mediante lo scambio di informazioni, che consente a ciascuna autorità di disporre dei risultati delle attività delle altre, utili all'esercizio delle proprie funzioni. Ma, altresì, prevedendo provvedimenti congiunti o ulteriori ipotesi di co-decisione, come l'intesa, ovvero, ancora, mediante consultazioni.

Poiché la legge lascia libere le autorità di vigilanza del mercato finanziario di individuare le modalità attraverso le quali realizzare il coordinamento della loro azione, in alcuni casi si è fatto ricorso alla stipula di protocolli d'intesa o la creazione di comitati. Ciò è avvenuto, in particolare, nell'ambito dei rapporti tra Banca d'Italia e Commissione nazionale per la società e la borsa, con buoni esiti.

Per quanto concerne l'individuazione di profili problematici, nel corso delle audizioni sono emerse alcune criticità in riferimento alle reciproche attribuzioni della Banca d'Italia e dell'Antitrust. Innanzitutto, è stata lamentata l'assenza di una norma che, con riguardo alla competenza dell'Antitrust in tema di tutela della concorrenza, preveda, nei procedimenti che interessano banche, un intervento consultivo della Banca d'Italia, analogamente a quanto già previsto per l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione. In secondo luogo, è stata auspicata una maggiore collaborazione tra le due autorità in relazione alle nuove competenze in materia di tutela dei consumatori attribuite all'Antitrust, che rischiano di sovrapporsi a quelle spettanti alla Banca d'Italia in tema di trasparenza e correttezza delle banche.

Da ultimo, un ulteriore terreno di possibile confusione di attribuzione e sovrapposizione di competenze tra autorità è stato individuato da alcuni esperti nel rapporto tra l'Antitrust e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nell'ambito del settore dei servizi pubblici locali.

Pertanto, in tutti questi casi resta aperto il problema dei conflitti di competenza tra autorità che attualmente non dispongono di un luogo di risoluzione.

## ***Il rapporto tra Autorità indipendenti e Unione europea***

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono venute in evidenza le questioni connesse alla legittimazione delle autorità amministrative indipendenti all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea e le problematiche legate all'evoluzione e alla crescita di organismi europei indipendenti nei vari settori di attività.

In primo luogo, da parte di molti degli intervenuti è stato riscontrato un diverso grado di legittimazione delle autorità indipendenti a livello europeo. Alcune sono legittimate a livello di architettura costituzionale dell'Unione europea, come le autorità garanti nel campo della tutela della protezione dei dati. Altre autorità, come quelle garanti delle concorrenza e del mercato, trovano legittimazione in un principio, il controllo della concorrenza, costitutivo dell'ordinamento comunitario fin dalle origini e confermato dal Trattato di Lisbona. Altre sono legittimate dall'evoluzione del diritto e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Scendendo nel dettaglio, il capostipite delle autorità di garanzia europee è il Garante europeo della protezione dei dati (EDPS, *European Data Protection Supervisor*). L'interesse di organismi europei verso la tutela del diritto alla *privacy* è risalente alla convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1980, ratificata da tutti gli stati membri dell'Unione europea. Negli anni successivi la Comunità europea ha indirizzato la sua attenzione verso l'istituzione di organismi indipendenti garanti della protezione dei dati. L'articolo 28 della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali prevede infatti che ogni Stato debba istituire autorità pubbliche per l'attuazione della medesima direttiva, "pienamente indipendenti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite", e con poteri investigativi, d'intervento e di promozione di azioni giudiziarie.

Le autorità garanti nazionali per la protezione dei dati hanno trovato un'ulteriore legittimazione con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come rilevato da alcune Autorità intervenute.

In virtù della legittimazione costituzionale a livello europeo della tematica della protezione dei dati, il carattere di indipendenza delle Autorità garanti in questo settore risulta quindi pieno e vincolante per gli Stati. A supporto di questa tesi è stata citata dal Garante europeo per la protezione dei dati la sentenza della Corte europea di giustizia, relativa alla causa C-518/07, avente ad oggetto il ricorso della Commissione contro la Repubblica federale di Germania per inadempimento proprio degli obblighi sanciti dal citato articolo 28, n. 1, secondo comma, della direttiva 95/46/CE, causa in cui la Corte ha acconsentito alla costituzione del Garante europeo per la protezione dei dati come parte in causa.

La causa verteva su una differente interpretazione della direttiva 95/46/CE. L'interpretazione della Repubblica federale di Germania era nel senso che l'indipendenza degli enti di supervisione riguardasse le influenze esterne, ma non il Governo, perché le autorità erano ritenute parte della struttura di Governo. La Commissione riteneva invece che il dettato della direttiva dovesse essere

inteso nel senso che nessuna influenza esterna sull'autorità sia accettabile, anche quella dei Governi in quanto compromette il carattere di indipendenza della medesima autorità .

La Corte si è pronunciata in favore dell'interpretazione della Commissione, precisando che per completa indipendenza si deve intendere un potere decisionale che prescindendo da qualsiasi influenza diretta o indiretta sull'autorità di vigilanza. L'Autorità deve agire liberamente, senza seguire istruzioni e subire pressioni esterne. Questo perché – precisa la sentenza della Corte di giustizia – le autorità di controllo sono le custodi dei diritti e delle libertà fondamentali, con riguardo alla tutela dei dati personali, e la garanzia della loro indipendenza va interpretata alla luce della finalità di assicurare l'efficacia e l'affidabilità dei compiti di controllo loro affidati.

Nell'argomentare la propria tesi interpretativa, la Repubblica federale di Germania ha posto inoltre un problema rilevante, messo in evidenza nel corso dell'indagine anche da alcuni studiosi intervenuti: la compatibilità del principio di piena indipendenza delle autorità con il principio di democrazia, principio sancito sia dall'articolo 6 del Trattato dell'Unione europea che dall'articolo 1 della Costituzione italiana.

La Corte di giustizia, nella citata sentenza relativa alla causa C-518/07, ha osservato che il principio di democrazia non preclude l'esistenza di autorità pubbliche che siano al di fuori di un'amministrazione gerarchica e indipendenti dal Governo, in quanto è la legge – se non, in alcuni casi la Costituzione - che le disciplina e a cui sono soggette. E' quindi attraverso la cornice normativa soggetta alla propria decisione che il legislatore può esercitare la propria influenza. Inoltre i componenti dell'Autorità possono essere nominati dal Parlamento o dal Governo e la direttiva 1195/46/CE fa riferimento ai rapporti annuali con cui le Autorità sono obbligate a riferire al Parlamento. Lo *status* di indipendenza, quindi, ad avviso della Corte di giustizia, non priva le autorità della loro legittimità democratica.

Su questa linea si sono posti alcuni presidenti di autorità. A loro avviso l'ordinamento deve predisporre meccanismi istituzionali idonei a rispettare un modello di regolazione dove non sussista confusione di ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente. Al primo spetta il compito di stabilire il livello di tutela di interessi generali, che non può essere appannaggio di una decisione tecnica indipendente, ma deve essere ricondotto alle scelte dei soggetti investiti di legittimazione democratica. Al decisore tecnico tocca invece il compito di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela.

Alcuni esperti intervenuti hanno invece posto la questione della legittimazione degli atti decisori delle autorità indipendenti in relazione al nostro ordinamento costituzionale. E' stato sottolineato come i poteri regolatori delle autorità indipendenti nazionali, nascendo da atti comunitari, sembrerebbero imporsi all'ordinamento nazionale, in virtù della prevalenza dell'ordinamento

dell'Unione europea su quello interno dello Stato italiano. I medesimi studiosi hanno ricordato però come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia posto alla prevalenza dell'ordinamento europeo i limiti del rispetto dei principi fondamentali della nostra Costituzione e del nostro ordinamento. E tra questi è sicuramente ricompreso l'articolo 1 della Costituzione e il principio di democraticità che affida la responsabilità decisionale al canale politico-rappresentativo, rispetto al quale un potere politico decisionale delle autorità indipendenti sembrerebbe porsi in alternativa. E' stata posta in particolare la questione di come un sistema – quello dell'Unione europea- che vieta al suo interno uno spostamento di responsabilità politica possa invece imporre tale principio attraverso le sue normative a un ordinamento nazionale – quello italiano – e renderlo compatibile con l'ordine costituzionale.

La sentenza citata della Corte di giustizia assume rilevanza per la ricaduta sui processi di revisione di architettura complessiva dell'Unione europea. Tale revisione non potrà non portare, ad avviso, ad esempio, del Garante europeo per la protezione dei dati, a un rafforzamento dell'indipendenza delle autorità e a una loro maggiore armonizzazione dal punto di vista sia del loro *status* che dei loro poteri.

In questa chiave si pone il problema della centralità del tema della regolazione economica indipendente nell'ordinamento dell'Unione europea, sottolineato da alcuni presidenti di autorità. Infatti, la disciplina di liberalizzazione dei mercati ha elaborato veri e propri *status* di indipendenza dei regolatori pubblici, differenziati a seconda dei settori di attività. Ad esempio per alcuni settori la richiesta di indipendenza è meno puntuale – si veda il settore dei trasporti o quello postale - e si limita a richiedere che il regolatore nazionale sia indipendente dagli interessi regolati e dal Governo.

E' stato osservato come in altri casi, invece, le fonti comunitarie richiedano puntualmente che gli Stati membri assicurino alle autorità di regolazione nazionale non solo caratteristiche formali di indipendenza, ma anche risorse finanziarie e umane e poteri sufficienti ad esercitare i propri compiti, con una conseguente limitazione dell'aspetto funzionale e di quello organizzativo degli ordinamenti nazionali.

E' il caso delle telecomunicazioni e dell'energia. In questi campi l'evoluzione del diritto comunitario ha condotto negli ultimi anni a regole comuni e all'istituzione di organismi comunitari: il *Body of European Regulators for Electronic Communications*, nel campo delle telecomunicazioni, e l'*Agency for the cooperation of energy regulators*, in quello dell'energia, con compiti di coordinamento tra le Autorità nazionali.

In particolare l'articolo 1 del Regolamento 1211/2009, istitutivo del *Body of European Regulators for Electronic Communications*, stabilisce che lo stesso svolge i propri compiti in modo indipendente, imparziale e trasparente, in cooperazione con le Autorità nazionali di regolazione e con la Commissione.

L'*Agency for the cooperation of energy regulators* è stata istituita dal Regolamento 713/2009 sulla base delle citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE relative a norme comuni per il mercato interno rispettivamente dell'energia elettrica e del gas. Tali direttive, recepite recentemente nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, dettano norme per armonizzare la legislazione degli Stati membri in materia. Si prevede che gli Stati membri debbano garantire l'indipendenza delle autorità di regolamentazione, affinché esse esercitino i propri poteri con imparzialità e trasparenza. A tal fine gli Stati membri devono fare in modo che l'autorità di regolamentazione sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi interesse commerciale, non solleciti né accetti istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati e possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. Le direttive inoltre fissano in una durata da cinque a sette anni – rinnovabile una volta - il termine del mandato dei componenti dell'Autorità di regolazione.

Il *Body of European Regulators for Electronic Communications* e l'*Agency for the cooperation of energy regulators* sono diventati operativi nel 2010.

Il valore del parametro dell'autonomia finanziaria delle autorità per il riconoscimento dell'indipendenza delle medesime a livello europeo è sottolineato dal fatto che il Garante europeo per la protezione dei dati dispone di un proprio capitolo del bilancio europeo.

Un ulteriore parametro di valutazione e di riconoscimento del grado di indipendenza delle autorità si può riscontrare nella procedura di nomina dei loro componenti, che deve essere idonea a verificare i requisiti di indipendenza e di competenza che i candidati devono possedere a monte; proprio per questo, è stato osservato come la legge debba essere rigorosa nel fissare tali requisiti. E' esemplificativa, a suo avviso, la procedura di nomina del Garante europeo che prevede un bando di concorso, una preselezione, la pubblicazione dell'elenco dei candidati selezionati e un'audizione parlamentare.

È stato sottolineato come, in alcuni settori, l'Unione europea non solo fissa regole per l'indipendenza dei regolatori nazionali, ma li inserisce in reti di amministrazioni, nell'ambito delle quali viene posto un soggetto istituzionale a livello di Unione europea. E' il caso della Banca centrale europea e del Sistema europeo delle banche centrali e del nuovo sistema della vigilanza europea. Nel caso della vigilanza sul sistema finanziario si tratta di una vera e propria riforma dell'architettura europea, entrata in vigore il 1° gennaio 2011.

Le basi di tale riforma sono state poste dall'accordo del giugno 2009 tra i Capi di Stato e i ministri finanziari europei e dalla successiva intesa raggiunta il 2 dicembre 2009 in sede di ECOFIN. Sono state istituite, come già ricordato, tre Autorità distinte: l'EBA, *European Banking Authority*, per il settore bancario (istituita con il Regolamento (CE) 1093/2010), l'EIOPA, *European insurance and occupational pensions authority* per il settore assicurativo e fondi pensione

(istituita con il Regolamento (CE) 1094/2010) e l'ESMA, *European Securities and Markets Authority* per i mercati e gli strumenti finanziari (istituita con il Regolamento (CE) 1095/2010). Tutte queste autorità sono inquadrare nel SEVIF (*Sistema europeo di vigilanza finanziaria*), unitamente all'ESRB, *European Systemic Risk Board* e alle autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri.

Come evidenziato nel corso delle audizioni, la nuova architettura europea è stata resa necessaria dalla crisi dei mercati finanziari che ha evidenziato la necessità di un sistema di vigilanza europeo efficiente e integrato, in grado di individuare tempestivamente i cosiddetti « rischi sistemici ». Il direttore generale della Banca d'Italia ha sottolineato il ruolo preminente assegnato nell'ambito dell'*European Systemic Risk Board* alla Banca centrale europea e alle banche centrali degli Stati membri, sintomo della stretta connessione esistente tra i compiti di banca centrale e di vigilanza macroprudenziale. Compito delle tre nuove autorità è quello di creare regole comuni e di assicurarne l'applicazione uniforme, promuovere il buon funzionamento dei collegi di supervisori e l'intervento coordinato in situazione di emergenza. I Regolamenti sanciscono sia il carattere di indipendenza e obiettività delle Autorità - che si esplica nel non ricevere istruzioni da parte di istituzioni o organi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati – che la responsabilità di queste dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio. Alcuni degli intervenuti hanno sottolineato come l'ordinamento europeo imponga al legislatore di prevedere il carattere di indipendenza anche per le Autorità nazionali – integrate nel sistema dell'Unione europea – unitamente agli standard internazionali dello IOSCO, *International organization of securities commission*.

Il sistema finanziario europeo prevede inoltre l'istituzione di un Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza per assicurare l'uniformità intersettoriale. Questo aspetto di maggiore cooperazione tra autorità si rileva – come è stato osservato da alcune autorità - anche all'interno del sistema italiano con il Comitato di salvaguardia per la stabilità finanziaria, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze e a cui partecipano Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo.

La riforma del sistema di vigilanza europea nel settore finanziario si muove in una direzione ordinamentale e non nel senso di un modello di vigilanza per finalità. E' stato rilevato da alcuni presidenti come la riforma si sia sviluppata sulla base di un orientamento basato sull'evoluzione dei modelli di vigilanza piuttosto che su una radicale rivoluzione: da una parte è stata infatti affiancata alle attuali autorità un'entità preposta alla vigilanza macroprudenziale, dall'altra sono state rafforzate forme di azione integrata e coordinata nell'ambito dell'assetto istituzionale vigente. Altri hanno osservato come, a loro avviso, la scelta effettuata a livello europeo di una vigilanza per soggetti e non per finalità sia sostanzialmente in linea con il modello italiano di supervisione sui mercati

crediti, finanziari, assicurativi e della previdenza complementare. Uno degli esperti intervenuti ha sottolineato come in realtà il sistema italiano tenda a una vigilanza per finalità – e quindi non in linea con l'ultima evoluzione europea - anche se questo principio è nei fatti molto temperato.

Il sistema del controllo dell'applicazione delle regole di concorrenza non prevede alcuna autorità indipendente a livello europeo, ma è rimesso alla Commissione nella veste non di organo politico, ma di supremo organo tecnico di vigilanza. Alla Commissione si affiancano le autorità nazionali di concorrenza e i singoli giudici nazionali, raccordati in una rete istituzionale. L'indipendenza delle autorità garanti, ad avviso di alcuni presidenti di autorità, si riscontra proprio nel parallelismo di competenze attribuite a queste e ai giudici.

L'evoluzione del sistema europeo delle autorità indipendenti si sta quindi indirizzando verso un numero sempre maggiore di settori di attività, dove la normativa dell'Unione europea orienta il legislatore nazionale nella direzione dell'istituzione di autorità di regolazione in altri settori, come ad esempio quello dei trasporti. A quest'ultimo riguardo, giova ricordare come l'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività sopprime la delegificazione normativa inerente all'attribuzione delle funzioni regolatorie dei trasporti ad una delle autorità indipendenti, come previsto dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, ed attribuisce le predette funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas in attesa dell'istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti.

Restano aperti alcuni problemi, evidenziati nel corso dell'indagine. Ad esempio la questione dei reali poteri di regolazione delle autorità europee e quella della legittimazione delle autorità nazionali e del loro potere di regolazione in base all'ordinamento dell'Unione europea. Alcuni esperti hanno sottolineato come le autorità indipendenti europee abbiano solo in forma ridotta effettivi poteri regolatori o come, in molti casi, non li abbiano affatto. Il carattere ausiliario delle Autorità indipendenti europee si pone infatti nel rispetto del principio dell'*institutional balance*, per cui il potere decisionale rimane all'interno del triangolo Parlamento-Consiglio-Commissione, senza alcuna cessione di responsabilità. Sono stati portati ad esempio i regolamenti delle autorità di macro e microvigilanza sui mercati finanziari che devono essere approvati in via definitiva dalla Commissione.

### **3) Il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti**

#### ***Il quadro normativo***

Le singole leggi istitutive delle autorità hanno attribuito, in prevalenza, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione avverso i provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti. La competenza a conoscere degli atti delle autorità in primo grado è stata attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (competenza funzionale); in secondo grado al Consiglio di Stato.

In alcuni casi, peraltro, le leggi istitutive hanno previsto, in materia, competenze del giudice ordinario. È il caso della giurisdizione sugli atti del Garante per la protezione dei dati personali o dei pronunciamenti in materia di risarcimento del danno riguardanti competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, o, ancora, sui provvedimenti sanzionatori in materia creditizia e di intermediazione finanziaria.

Recentemente il codice del processo amministrativo, adottato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ha dettato alcune modifiche, che vanno nella direzione sia di ampliare l'ambito del sindacato giurisdizionale esclusivo da parte del giudice amministrativo sulle autorità, sia di prevedere un nuovo caso di giurisdizione con cognizione estesa al merito. Quanto al primo aspetto, la lettera *l*) dell'articolo 133 del codice del processo amministrativo ha ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, devolvendo a questo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati da tutte le autorità, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La novità di rilievo riguarda, oltre ad una unificazione della fonte normativa, l'estensione in modo generalizzato della cognizione del giudice amministrativo sulle controversie relative ai provvedimenti sanzionatori emessi dalle autorità, che, come accennato, nel previgente regime normativo seguiva un regime parzialmente differenziato, essendo attribuita al giudice ordinario per la materia creditizia (Banca d'Italia) e mobiliare (Commissione nazionale per la società e la borsa).

Sono rimaste attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario, invece, le controversie aventi ad oggetto l'uso dei dati personali e, quindi, tutti gli atti del Garante in materia di protezione dei dati personali, nonché le controversie aventi ad oggetto le deliberazioni della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni. Inoltre, l'articolo 135, comma 1, lettere *b*) e *c*), del predetto codice ha confermato la previsione della devoluzione, in primo grado, alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i

provvedimenti di tutte le autorità, con l'unica eccezione di quelle relative ai poteri dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, che sono state trasferite alla competenza funzionale del Tar Lombardia, sede di Milano.

Inoltre, l'articolo 134, lettera c), del suddetto codice prevede che nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti, la giurisdizione del giudice amministrativo è estesa al merito.

Un'ulteriore tipologia di controllo sull'operato delle autorità amministrative indipendenti è quella sulla gestione contabile, che la Corte dei conti esercita in via successiva sul rendiconto annuale delle autorità.

### ***Valutazioni e profili di criticità emersi nel corso dell'indagine.***

Nel corso dell'indagine, è stato rilevato, innanzitutto, come la tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti delle autorità rappresenti non solo un dato ampiamente acquisito all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, ma anche uno dei presupposti che consente, pur in assenza di specifica disciplina sulle autorità nella Costituzione, di ritenere conforme il sistema delle autorità rispetto ai principi costituzionali e in particolare rispetto agli articoli 24 e 113 della Carta costituzionale. Come è stato osservato, ciò discende da un principio di carattere generale, secondo il quale la tutela giurisdizionale, prima ancora di essere una tecnica garantistica, è configurata dalla Costituzione come un diritto fondamentale che ha ad oggetto, senza possibilità di deroghe, l'integrità del patrimonio giuridico di ciascun soggetto dell'ordinamento.

E' stato, altresì, rilevato che, in linea generale, il contenzioso relativo agli atti delle autorità risulta dal punto di vista quantitativo piuttosto contenuto. Ad esempio, per quanto attiene al Garante per la protezione dei dati personali, su 321 decisioni assunte a fronte di altrettanti ricorsi, solo il 10 per cento ha dato luogo a impugnative davanti al giudice ordinario.

Rilievo centrale ha assunto, con riferimento al tema della tutela giurisdizionale di fronte agli atti delle autorità, la questione relativa al riparto della giurisdizione fra giudici ordinari e giudici amministrativi, alla luce della recente modifica introdotta dall'articolo 133 del codice del processo amministrativo.

Il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione ha rimarcato che la tutela giurisdizionale contro provvedimenti adottati da diverse autorità indipendenti, in diverse ipotesi prima attribuita al giudice ordinario, oggi passa al giudice amministrativo, e in particolare al TAR del Lazio.

Un esempio è quello delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 144 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1o settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, applicate dalla Banca d'Italia.

Emerge quindi, a giudizio del Presidente della Corte di cassazione, un netto orientamento del legislatore nel senso di devolvere le controversie relative

all'operare provvedimentale delle autorità indipendenti al giudice amministrativo e non quello ordinario. Tale orientamento, a giudizio del Presidente, non si giustifica in base al principio della materia, perché è insegnamento della Corte costituzionale che non la materia, bensì la presenza di un potere pubblico, di cui l'atto costituisca esercizio, è condizione necessaria per ricondurre la tutela alla giurisdizione amministrativa, pur esclusiva. Quando invece si controverte chiaramente sulla lesione di un diritto soggettivo, come senz'altro accade nel caso di violazione delle norme del codice del consumo in tema di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa, dove non viene compiuta una ponderazione di interessi, non c'è discrezionalità alla base, poiché si tratta di accertare se, ad esempio, un messaggio pubblicitario costituisce pubblicità ingannevole o meno. Si tratta di accertamenti che fuoriescono dalla correlazione con un potere amministrativo che è il presupposto che giustifica la giurisdizione amministrativa.

Un altro aspetto evidenziato dal Presidente della Corte di Cassazione, riguarda una serie di casi, verificatisi prima dell'emanazione del codice del processo amministrativo, in cui il giudice ordinario è intervenuto a proposito di attività compiute dalle autorità indipendenti e rispetto ai quali occorre verificare per il futuro se tutti questi casi ricadano ancora sotto la giurisdizione del giudice ordinario o se invece, per effetto del citato articolo 133, lettera l), non passino al giudice amministrativo. Si tratta di questioni di particolare rilevanza e delicatezza, quali domande di risarcimento del danno proposte esclusivamente o anche nei confronti dell'autorità indipendente, alla quale si ascrive di non avere adeguatamente svolto i propri doveri di controllo e vigilanza, facilitando o consentendo la commissione di fatti illeciti in danno di terzi. Ciò ha riguardato in particolare il settore della responsabilità degli intermediari finanziari e dei soggetti abilitati - come banche, SIM ed altri soggetti - sia per avere dolosamente distribuito tra i risparmiatori prodotti finanziari rivelatisi rovinosi al fine di evitare il rischio di collocamento (bond emessi dalla Repubblica argentina; prodotti finanziari come Parmalat, Cirio e 4You), sia per aver omesso di fornire ai risparmiatori stessi un'adeguata informazione precontrattuale sui rischi dell'acquisto o sulla sua adeguatezza rispetto al profilo di rischio dell'acquirente.

Il Presidente della Corte di Cassazione ha rilevato come in numerosissime controversie del genere, specie in quelle legate alle vicende Argentina e a Parmalat, nelle azioni promosse dal risparmiatore nei confronti dell'intermediario finanziario è divenuta quasi di prammatica la scelta di citare in giudizio anche la Commissione nazionale per la società e la borsa, nei confronti della quale è stato domandato il risarcimento del danno aquiliano, ex articolo 2043 del codice civile, per aver omesso di vigilare sulla condotta dell'intermediario finanziario. La Corte di Cassazione ha ammesso la configurabilità in astratto, salvo vagliarne la concreta sussistenza da parte del giudice di merito, di una responsabilità dell'autorità di vigilanza quando, nello svolgimento dei propri compiti, abbia

superato un duplice limite, uno esterno, rappresentato dalle regole della buona amministrazione, e l'altro interno, rappresentato dall'obbligo di esercitare sempre e comunque l'attività discrezionale al fine di perseguire il pubblico interesse, che nella fattispecie è quello di garantire la trasparenza del mercato dei valori mobiliari.

Una seconda tipologia di casi è quella del contenzioso, che pure – come ricorda il Presidente della Corte di Cassazione - è fiorente, legato alle segnalazioni relative all'indebito trattamento dei dati contenuti nella Centrale dei rischi gestita dalla Banca d'Italia, ovvero la banca dati contenente i nominativi di tutti coloro che hanno debiti in sofferenza nei confronti del sistema bancario e creditizio. In passato, anche su tale questione la Corte di cassazione ha ammesso la configurabilità di una responsabilità della Banca d'Italia e la sua azionabilità davanti al giudice ordinario quale giudice dei diritti

Il dubbio manifestato dal Presidente è se questo orientamento possa essere riaffermato dopo l'entrata in vigore delle disposizioni del codice del processo amministrativo relative alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In particolare occorre chiedersi, ad avviso del Presidente, se il codice del processo amministrativo, modificando l'assetto giurisdizionale precedente, non possa incidere sulla tutela precedentemente apprestata con riferimento ai diritti soggettivi di risparmiatori e utenti, che in taluni casi - come nel caso del diritto di rettifica che è stato oggetto di riflessione puntuale nel corso dell'indagine – hanno una protezione direttamente riconducibile al dettato costituzionale.

Sul nuovo assetto del riparto della giurisdizione, derivante dal codice della giustizia amministrativa, una posizione diversa è stata espressa dal Presidente del Consiglio di Stato, il quale ha rilevato che la posizione giuridica di cui è titolare il soggetto inciso da un provvedimento adottato dalle autorità indipendenti è una posizione di interesse legittimo, che indubbiamente può essere connessa e intrecciata con posizioni di diritto soggettivo, configurando uno di quei casi che danno luogo alla giurisdizione esclusiva ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione. Quindi, che questa materia sia di giurisdizione esclusiva, attribuita in quanto tale al giudice amministrativo, deriva dal principio secondo il quale il giudice amministrativo è il giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica, vale a dire il giudice istituzionalmente competente a stabilire se il potere pubblico sia stato o meno correttamente esercitato. Ciò anche quando il potere amministrativo finisce per incidere su diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti, come la libertà di iniziativa economica e la libertà di concorrenza. Questo, a giudizio del Presidente del Consiglio di Stato, non menoma la tutela del cittadino, anche in ragione dell'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo a seguito dell'adozione del citato codice del processo amministrativo. Inoltre, la disciplina attuale, a giudizio del Presidente del Consiglio di Stato, assicura una tutela tempestiva attraverso la dimidiazione dei

termini processuali, la sollecita fissazione della camera di consiglio per la domanda cautelare e la possibilità di sentenza semplificata.

Con riferimento ai limiti del sindacato giurisdizionale di legittimità sugli atti delle autorità indipendenti, il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato come la giurisprudenza amministrativa abbia cercato di individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la pienezza della tutela giurisdizionale e quella di evitare che il giudice possa esercitare egli stesso il potere attribuito all'autorità, in sintonia, con quanto stabilito su questo aspetto dalla Corte di Cassazione. Il Presidente ha sottolineato come il sindacato del giudice amministrativo vada improntato a un equilibrio e non a una sorta di «timidezza» o di «deferenza», al fine di evitare due rischi opposti: da una parte, quello di consentire, «fughe in avanti ad alcune autorità animate da un eccesso di ardore regolatorio» e, dall'altra, quello di esercitare un controllo che sconfini nel merito delle decisioni adottate dalle autorità stesse.

Con riferimento ai profili di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo sollevati dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato la necessità di mantenere un confronto tra la magistratura ordinaria e la magistratura amministrativa, che non si risolva in una contesa sull'attribuzione di competenze, ma che abbia presente l'obiettivo che la giustizia deve perseguire, che consiste nella prestazione di un servizio ai cittadini e alle imprese, alla luce dei principi della nostra Carta costituzionale.

#### **4) Conclusioni**

L'ampiezza della platea dei soggetti ascoltati nel corso dell'indagine, le informazioni acquisite, anche mediante la documentazione depositata agli atti, il livello di approfondimento dei temi indagati, consentono di mettere in luce, da un lato, i punti fermi che si possono ritenere acquisiti in relazione alla disciplina e al funzionamento delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento, dall'altro i principali problemi che invece rimangono aperti.

Partendo dal fondamento delle autorità, è emerso che la questione della costituzionalizzazione di tali figure rappresenta oggi una esigenza meno avvertita rispetto al passato, sia alla luce del radicamento delle autorità nel sistema giuridico italiano, sia in ragione della sempre maggiore rilevanza assunta dal loro fondamento giuridico europeo.

Nell'opinione prevalente, le autorità sono ormai un dato di fatto incontrovertibile, appartengono alla Costituzione vivente ed hanno spesso un fondamento costituzionale indiretto (attraverso l'articolo 11 e l'articolo 117, primo comma), essendo la loro esistenza in molti casi prescritta dall'ordinamento

dell'Unione europea. Nel corso delle audizioni è stato evidenziato, in particolare, come un requisito minimo che sembra ricorrere per tutte le autorità è quello del collegamento tra funzioni loro assegnate e la tutela di valori di rango costituzionale, elemento che – secondo un'impostazione basata sul bilanciamento di tali valori – giustificerebbe la deroga al modello di organizzazione incardinato sul Governo e sulla sua responsabilità politica, sancito dall'articolo 95 della Costituzione.

L'esistenza di alcune autorità è prevista direttamente dall'ordinamento dell'Unione europea e questo è per taluni auditi un sufficiente fondamento che giustifica la presenza delle autorità nel nostro sistema giuridico. Va aggiunto, per quel che riguarda la posizione delle autorità indipendenti nazionali rispetto all'Unione europea, che sempre più spesso il legislatore interno è tenuto a istituire autorità indipendenti sulla base di direttive comunitarie.

Al tempo stesso, è emerso il problema della collocazione delle autorità nel sistema politico istituzionale.

Da un canto, infatti, non vengono revocati in dubbio l'utilità e il fondamento di tali figure all'interno del sistema democratico. L'indipendenza dal potere esecutivo è la principale ragione d'essere dell'istituto delle autorità amministrative indipendenti, le quali sono costituite quando – ad avviso del legislatore – un determinato interesse preminente e quindi meritevole di azione pubblica non può essere perseguito pienamente mediante il normale apparato amministrativo pubblico. In linea di principio, quindi, le autorità indipendenti sono autorità amministrative: svolgono cioè compiti che potrebbero essere affidati alla pubblica amministrazione ordinaria, ma che si preferisce affidare invece a organismi specifici, indipendenti da quest'ultima.

D'altro canto, è stato sottolineato il fatto che le autorità sono state istituite nel nostro Paese al di fuori di un disegno unitario, attraverso una stratificazione normativa che ha generato una pluralità eterogenea di organismi con poteri, organizzazioni, prerogative assai diversi.

La mancanza di una cornice giuridica unitaria e l'assenza di una previsione costituzionale, hanno fatto sì che il sistema complessivo si assestasse sulla base di equilibri e di soluzioni non sempre lineari e coerenti. Così, ad esempio, nel settore finanziario, la configurazione delle diverse autorità (Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) come organismi competenti in ragione della tipologia dei soggetti da vigilare, ha generato, in taluni casi, incertezze nella disciplina, con conseguenti costi in termini di contenzioso e di effettività nella tutela dei risparmiatori e degli utenti.

Più in generale, la giustapposizione di discipline spesso non legate da una visione unitaria, ha impedito talvolta di collocare in modo armonico le autorità nel sistema istituzionale, soprattutto per quanto attiene al ruolo e ai poteri delle autorità nel sistema di governo parlamentare.

In particolare, se è vero che, come si è accennato, l'esigenza di costituzionalizzazione è oggi sentita in maniera meno stringente, per le ragioni sopra esposte, rimane il fatto che il fondamento di ogni singola autorità risiede in una disposizione di legge dello Stato, eventualmente a seguito di una previsione normativa assunta a livello europeo.

E' quindi la legge che, nel momento in cui procede alla istituzione di una autorità e ad attribuire ad essa compiti e funzioni che vengono sottratti al circuito della responsabilità politica che lega l'Esecutivo al Parlamento, deve identificare in maniera attenta e puntuale l'ambito di questa "sottrazione".

Questa considerazione vale anche nel caso in cui l'esigenza di costituire una autorità indipendente discenda direttamente dall'appartenenza dell'Italia dall'Unione europea. Il tema della regolazione economica indipendente, infatti, è particolarmente sentito nell'ordinamento comunitario in cui la disciplina di liberalizzazione dei mercati ha elaborato nei diversi settori veri e propri *status* di indipendenza dei regolatori pubblici. L'evoluzione del sistema europeo delle autorità indipendenti si sta inoltre indirizzando verso un numero sempre maggiore di settori di attività, dove la normativa dell'Unione europea orienta il legislatore nazionale nella direzione dell'istituzione di autorità di regolazione in nuovi settori, come ad esempio quello dei trasporti. Per alcuni il fondamento stesso delle autorità dovrebbe essere considerato ammissibile solo se basato sulla legislazione dell'Unione europea.

La necessità di istituire autorità indipendenti di regolazione e di vigilanza non deve tuttavia comportare una loro indiscriminata proliferazione. Non si deve, infatti, perdere di vista un altro aspetto altrettanto necessario quanto l'istituzione di autorità indipendenti: il ruolo e l'imparzialità della pubblica amministrazione, nel rispetto di quanto disposto dal primo comma del vigente articolo 97 della Costituzione, che devono essere comunque promossi e garantiti.

Allo stesso tempo è necessario che la disciplina delle autorità, che dà seguito alle decisioni assunte in sede europea, sia definita dalla legge nazionale nel rispetto degli equilibri costituzionali. Questo profilo appare di particolare rilevanza per ciò che attiene alla potestà di regolazione conferita alle autorità, giacché in questo caso il Parlamento attribuisce a tali organismi non poteri amministrativi, ma il potere di dettare norme generali e astratte, incidendo in modo rilevante sul sistema delle fonti.

Come è stato osservato autorevolmente nel corso dell'indagine, accade sempre più sovente che i poteri normativi vengano attribuiti alle autorità indipendenti attraverso un procedimento di delega a "cascata", in virtù della quale la legge delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi e il Governo, nell'esercizio dei poteri delegati, delega a sua volta la materia al potere regolamentare delle autorità. Tutto ciò accade talvolta senza la fissazione di principi generali da parte di norme aventi rango e forza di legge. D'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato ha chiarito che non è esclusa *a priori* la possibilità per

un'autorità indipendente di emanare regolamenti "indipendenti", ma a condizione che la materia non sia sottoposta a riserva di legge e a condizione che la legge fissi i criteri di fondo per l'esercizio dei poteri normativi da parte dell'autorità.

In ogni modo, si potrebbe valutare l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali (*notice and comment*, motivazione rafforzata degli atti, revisione periodica delle delibere, analisi di impatto della regolamentazione – AIR - e verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR) come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti delle autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo.

D'altra parte, anche a livello di ordinamento delle istituzioni europee, come sopra si è visto, i poteri regolatori delle autorità europee sono conferiti prevalentemente con riferimento alla disciplina di singoli casi e specifici interessi.

Nell'ordinamento italiano, invece, soprattutto in alcuni settori – quali quelli del credito, delle telecomunicazioni e dell'energia - ci sono sempre più competenze regolatorie che attengono anche a scelte di carattere strategico nei settori fondamentali delle politiche pubbliche e delle politiche di sviluppo. Il tema dell'identità della funzione regolatoria delle autorità indipendenti è dunque un argomento quanto mai rilevante nel quadro dell'architettura istituzionale dello Stato.

L'ordinamento deve predisporre meccanismi istituzionali idonei a rispettare un modello di regolazione dove non sussista confusione di ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente. Al primo spetta il compito di stabilire il livello di tutela di interessi generali, che non può essere appannaggio di una decisione tecnica indipendente, ma deve essere ricondotto alle scelte dei soggetti investiti di legittimazione democratica. Al decisore tecnico tocca invece il compito di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela.

Questo è un primo nodo problematico, al quale il Parlamento, se vorrà, potrà porre rimedio, riconsiderando il quadro dei poteri normativi attribuiti alle diverse autorità alla luce dei principi sopra esposti e soprattutto mantenendo la consapevolezza che il potere di regolazione non si può spingere alla definizione di assetti regolativi che attengono in modo diretto all'esercizio delle riserve di legge previste dalla Costituzione.

Al tempo stesso, al fine di consentire alle Camere di esercitare in modo pieno e consapevole le proprie competenze, è fondamentale che il Parlamento faccia un uso meno "distratto" delle relazioni e delle segnalazioni trasmesse dalle autorità. La funzione di questi strumenti è infatti quella di portare a conoscenza del Parlamento i problemi e gli eventuali difetti degli assetti di regolazione che possono essere superati da interventi di correzione in sede legislativa.

Un altro punto che chiama in causa il ruolo del Parlamento, riguarda la necessità di garantire un quadro di riferimento essenziale in merito alla disciplina dei principali aspetti di funzionamento e di organizzazione delle diverse autorità.

Su questo punto, peraltro, c'è da segnalare, che alcuni passi in avanti sono stati compiuti, ad esempio con riferimento alla durata delle autorità e alla esclusione del rinnovo dell'incarico. Ma rimangono altri profili che potrebbero formare oggetto di una disciplina uniforme, che limitandosi agli aspetti essenziali, lasci poi autonomia organizzativa e normativa a ciascun organismo, in maniera da poter soddisfare le rispettive peculiarità attinenti ai compiti istituzionali attribuiti. E' essenziale, infatti, preservare le diverse forme in cui si declina l'autonomia delle autorità indipendenti, volte a garantire loro protezione da influenze e condizionamenti provenienti dalla politica e quindi a renderne effettiva l'indipendenza.

L'esigenza di una legge ordinaria che nei limiti del possibile detti una disciplina generale valida per tutte le autorità è stata ravvisata dalla gran parte degli auditi, i quali hanno concordemente sottolineato come tale disciplina dovrebbe riguardare necessariamente soltanto i profili comuni a tutte le autorità indipendenti in quanto tali, e quindi le procedure per le candidature ed i criteri di nomina, i requisiti dei componenti, la durata degli incarichi, le forme dell'autonomia, i rapporti col Parlamento e col Governo, i criteri per il finanziamento, l'organizzazione e il trattamento economico del personale.

Un terzo profilo che si ritiene fondamentale per riportare in equilibrio l'attuale assetto normativo delle autorità indipendenti e per assicurare un loro armonico inserimento nel sistema dei poteri, riguarda il ruolo del Parlamento nel procedimento di nomina.

Su questo punto sono stati espressi molti avvisi differenti, ma su un punto vi è stata unanimità, vale a dire la necessità di garantire in modo più compiuto l'indipendenza sia all'atto della nomina sia nel corso di esercizio del mandato. Vi è la consapevolezza della difficoltà di individuare un procedimento di nomina che risolva una volta per tutte i problemi emersi nella fase applicativa, però dei passi in avanti si possono fare individuando criteri uniformi e improntati alla trasparenza ed al coinvolgimento dei soggetti interessati. L'indipendenza, peraltro, non si garantisce soltanto con una formula legata alla nomina, ma esiste un problema di effettività e "manutenzione" dell'indipendenza stessa. Essa si realizza anche attraverso interventi che assicurino la qualità dei componenti che vengono indicati, perché esiste un rapporto fortissimo tra indipendenza dell'autorità e qualità tecnica dei suoi componenti. Al tempo stesso, come si è visto, è apparso quanto mai condivisibile prevedere un severo regime di incompatibilità per coloro che vengono nominati a capo di queste strutture, sia per quanto attiene al momento precedente la nomina sia con riguardo ad un lasso temporale successivo alla scadenza del mandato. Si potrebbe altresì valutare la possibilità di arrivare a prevedere l'istituto della revoca, nei casi di evidenti episodi di conflitto di interessi.

Al di là delle diverse soluzioni che si possono adottare in merito ai soggetti titolati alla nomina, è emersa con forza l'esigenza che spetti agli organi

parlamentari in ogni caso un vaglio accurato in relazione alla individuazione dei soggetti chiamati a ricoprire la carica di componente delle autorità, anche adottando le necessarie iniziative per consentire lo svolgimento di audizioni dei soggetti su cui le Commissioni sono chiamate ad esprimere un parere. D'altra parte, rendere stringente il potere di valutazione di tali soggetti risponde pienamente a quell'istanza di rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento, in una visione avanzata dei suoi compiti e delle sue funzioni.

Questa esigenza di un vaglio pieno e rigoroso in sede di nomina da parte del Parlamento è correlata alla necessità di garantire, una volta nominati, una posizione di indipendenza ai componenti, in modo tale da sottrarli a possibili influenze o condizionamenti.

Un altro punto di particolare delicatezza è quello che attiene alla tutela dei cittadini di fronte agli atti delle autorità indipendenti.

E' considerato un dato incontrovertibile che tutti gli atti delle autorità indipendenti possano essere contestati dal cittadino davanti al giudice al fine di proteggere i propri diritti e i propri interessi e questo costituisce indubbiamente una delle condizioni che assicurano l'equilibrato inserimento delle autorità nel sistema istituzionale. E' evidente, infatti, che l'operato delle autorità non può in ogni caso – in un ordinamento di diritto – restare immune dal sindacato del giudice, dovendo l'autorità indipendente agire nel quadro della legalità, e quindi nel rispetto dell'ordinamento e in particolare delle norme che ne regolano l'esistenza e l'azione.

Al tempo stesso, sono emerse nel corso dell'indagine alcune preoccupazioni in ordine alla progressiva attrazione delle controversie nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, soprattutto nei casi in cui sia evidente la esigenza di tutelare i risparmiatori o i consumatori nelle loro posizioni di diritto soggettivo perfetto.

Anche in questo caso, pertanto, potrebbe essere utile un approfondimento da parte del Parlamento sulle recenti disposizioni del Codice della giustizia amministrativa che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dalle autorità indipendenti.

L'indagine conoscitiva ha quindi consentito di fare il punto sull'importante questione dell'autonomia finanziaria e contabile delle autorità, tenuto conto che negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato, compensato da avanzi di amministrazione e da un più consistente ricorso alla contribuzione da parte degli operatori economici, anche se – com'è noto – vi sono alcune autorità che, per le loro funzioni, non possono finanziarsi in tale modo. Peraltro, la questione diviene ancora più complessa in quanto, a livello nazionale, è forte l'esigenza di abbattere i costi delle autorità e soprattutto di ridurre la pressione sul bilancio dello Stato. A livello comunitario, per converso, vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e

della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali. Diverse sono state le proposte per superare tale asimmetria, tra cui quella di istituire un fondo unico perequativo tra tutte le autorità amministrative indipendenti.

L'indagine ha consentito, infine, di svolgere una specifica riflessione sul rapporto tra le autorità indipendenti e gli enti territoriali nonché sui riflessi della normativa dell'Unione europea sull'assetto delle autorità a livello nazionale e sulla crescita di organismi europei indipendenti nei vari settori di attività.

L'indagine condotta dalla Commissione Affari Costituzionali, che ha consentito di raccogliere elementi di conoscenza e di analisi provenienti da fonti, esperienze e punti di vista diversi, costituisce una base di conoscenza e di valutazione che può consentire alla Camera dei deputati, se lo riterrà, di intervenire al fine di migliorare l'assetto giuridico delle autorità indipendenti.

L'obiettivo è quello di consolidare la posizione delle autorità nel sistema istituzionale, di assicurare, nei limiti sopra indicati, una cornice giuridica uniforme, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni fra le diverse autorità, semplificando il quadro delle autorità esistenti e ricalibrando la disciplina nei diversi settori al fine di renderla più adeguata agli obiettivi istituzionali di ciascun organismo. In tal modo sarà possibile garantire, nel quadro dei principi dell'Unione europea e della Costituzione, il buon funzionamento del mercato, il rispetto delle regole del gioco nei diversi settori di attività e soprattutto la tutela dei diritti e delle libertà dei risparmiatori, dei consumatori e degli utenti.