RELAZIONE ILLUSTRATIVA

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE E VIGILANZA SUI MERCATI E DI FUNZIONAMENTO DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI PREPOSTE AI MEDESIMI

Uno dei pilastri su cui poggia la politica economica del Governo è l'apertura alla concorrenza dei mercati protetti e la tutela dei consumatori, degli utenti e dei risparmiatori. In questo contesto, liberalizzare significa ridurre le rendite monopolistiche e corporative, migliorare la qualità e il prezzo dei servizi, assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli stessi ai cittadini, promuovere gli investimenti e la crescita economica. I servizi, infatti, diversamente dal passato, rappresentano oggi il vero motore dell'economia: pesano intorno al 70-85% del PIL complessivo e contribuiscono all'80-95% della crescita. Rilanciare i servizi richiede quindi di mettere in moto un circolo virtuoso: più concorrenza, maggiore produttività, prezzi più bassi, migliore qualità, crescita dei consumi, nuovi posti di lavoro.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario – come peraltro richiesto dal diritto comunitario e da vincoli internazionali e sovranazionali - che i processi di liberalizzazione siano accompagnati da un efficace sistema di regolazione e di vigilanza, fondato sull'azione di organismi pubblici dotati di un alto livello di indipendenza, di autonomia e di capacità tecnica, in grado di agire in modo efficace e trasparente. Serve, in altre parole, un assetto istituzionale in grado di definire regole certe ed effettive che facciano funzionare correttamente i mercati e assicurino adeguate protezioni ai cittadini, agli utenti e ai consumatori. Soltanto con un solido assetto istituzionale della regolazione, il governo, i singoli ministri nei settori di rispettiva competenza, e il Parlamento potranno esercitare il proprio fondamentale ruolo di indirizzo, di garanzia e di tutela sociale.

A fronte di questa esigenza, il sistema attualmente operante risulta inadeguato per diverse ragioni.

Innanzitutto, il sistema di regolazione è incompleto nel campo dei servizi a rete: esso, infatti, riguarda solo il settore delle comunicazioni elettroniche e quello dell'energia elettrica e del gas, nei quali operano, rispettivamente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas; ne restano quindi esclusi fuori il settore dei trasporti (aereo, autostradale, ferroviario e marittimo), i servizi idrici, e i servizi postali. Ciò determina un evidente disparità dei livelli di tutela assicurati ai cittadini, ai consumatori e agli utenti, tra i casi in cui i loro diritti e interessi sono saldamente presidiati da autorità indipendenti di regolazione e controllo e i casi in cui essi rimangono di fatto alla mercè di monopolisti pubblici e privati, perché mancano strumenti effettivi di disciplina e vigilanza pubblica.

In secondo luogo, il sistema, paradossalmente, è pletorico: ciò è evidente soprattutto nel settore finanziario (strettamente connesso a quello dei servizi dal momento che assicura la trasparenza e l'affidabilità delle operazioni), laddove intervengono la Banca d'Italia, la Consob, la Covip e l'Isvap, generando spesso sovrapposizioni e duplicazioni funzionali. Ma anche nei settori dei servizi di pubblica utilità le competenze sono frammentate tra una pluralità di enti e strutture che non sono così in grado di intervenire efficacemente.

In terzo luogo, il sistema è debole: alcune prerogative originariamente attribuite alle Autorità istituite sono state ritrasferite, nel corso della scorsa legislatura, ad organismi governativi, riducendone così l'ambito di intervento e i poteri, e sono stati introdotti poteri abnormi di ingerenza che minacciano l'indipendenza delle autorità; altre competenze, invece, sono risultate poco efficaci per mancanza o insufficienza di risorse o di strumenti, in particolare, sanzionatori.

In questo quadro, risulta improcrastinabile un intervento in materia di Autorità di regolazione e di vigilanza dei mercati, volto a rafforzarne funzioni, poteri e capacità d'azione (dall'intervento, sono invece escluse le due Autorità di garanzia operanti nel settore della protezione dei dati personali e dello sciopero nei servizi pubblici, che richiedono una riflessione più ampia anche di carattere costituzionale su cui il governo è impegnato in altra sede). È convinzione di questo esecutivo che soltanto un autentico rafforzamento e completamento del sistema di regolazione indipendente dei mercati può

consentire, nella chiara distinzione di responsabilità, al Governo e al Parlamento, così come agli organi di regioni ed enti locali, di esercitare i propri compiti fondamentali volti a definire la cornice normativa dei mercati, a elaborare politiche generali di sviluppo infrastrutturale e di tutela sociale e ambientale, ad assicurare un'alta supervisione sugli andamenti dei mercati finanziari, al fine di prevenire le situazioni di crisi; a verificare i risultati conseguiti ed eventualmente predisporre interventi correttivi.

Sulla base di queste premesse, il disegno di legge interviene in materia di Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità rafforzando i poteri di regolazione al fine di rendere effettiva l'introduzione della concorrenza e di tutelare anche con misure urgenti gli utenti e i consumatori. Con riguardo ai singoli settori, si dispone che le funzioni di autorità nazionale di regolamentazione previste dalla disciplina comunitaria siano affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ferme restando tutte le altre competenze del Ministro delle comunicazioni; che le funzioni di regolazione dell'erogazione dei servizi idrici ai cittadini siano affidate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ferme restando le scelte in materia di pubblicità delle risorse idriche e delle relative gestioni; infine, è istituita l'Autorità dei trasporti con competenze di regolazione economica estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo, fermi restando i poteri di indirizzo e di programmazione nel settore, le scelte in materia di investimento delle risorse pubbliche, le prerogative di stipula di convenzioni e contratti, e le funzioni di tutela della sicurezza dei Ministri dei trasporti e delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il riordino delle autorità del settore finanziario, si supera l'attuale modello fondato sulla divisione delle competenze in ragione della materia e dei soggetti vigilati. A questo sistema, il disegno di legge intende sostituire un modello di vigilanza per finalità, più razionale ed efficiente.

Secondo il nuovo disegno, la Banca d'Italia diventa il soggetto regolatore e vigilante unico in materia di stabilità degli operatori (bancari, assicurativi, finanziari), mentre la Consob è regolatore unico in materia di trasparenza e di informazione al mercato (quindi anche sull'offerta dei prodotti assicurativi e pensionistici). L'Isvap, la Covip e l'UIC (Ufficio Italiano Cambi) sono soppressi e le competenze attuali sono

ripartite tra BI e Consob (ciò si giustifica anche in ragione degli assetti proprietari delle assicurazioni e della componente finanziaria dei nuovi prodotti assicurativi). Sarà quindi soppresso il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), sostituito, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei, dalla costituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze del Comitato per la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie, anche al fine di consentire l'esercizio dell'alta vigilanza sul sistema finanziario.

Il disegno di legge mira infine a consentire l'immediata operatività della riorganizzazione funzionale operata dalla legge adeguando gli ordinamenti delle autorità di cui alla presente legge su taluni aspetti relativi alle modalità di nomina dei componenti delle Autorità e ad alcune regole di organizzazione e di funzionamento.

Innanzi tutto, il numero dei componenti è fissato a cinque componenti per ciascuna Autorità, così rendendo più efficiente il processo decisionale e abbandonando criteri di rappresentanza politica. Si prevede quindi quale modalità di nomina la proposta del Consiglio dei Ministri con il parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi di un'apposita commissioni parlamentare bicamerale. La previsione non si applica, tuttavia, alla Banca d'Italia, le cui regole sono state recentemente riformate, e alla Autorità Antitrust, in quanto competente in materia di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo, per la quale rimane ferma la competenza dei Presidenti delle Camere. Il mandato è fissato in sette anni, non rinnovabile nemmeno in altre Autorità.

In secondo luogo, sono introdotte disposizioni di carattere organizzativo volte ad assicurare la necessaria funzionalità delle Autorità, con norme sui compiti del Segretario generale e del Capo di gabinetto, l'ordinamento degli uffici e le clausole di flessibilità sull'organizzazione interna e sul personale. Sono inoltre previste regole che assicurino la massima trasparenza e partecipazione, un adeguato contraddittorio nei procedimenti contenziosi e sanzionatori, tenendo distinte la fase istruttoria da quella decisoria.

Infine, sono regolati i rapporti istituzionali ed è istituita la Commissione parlamentare bicamerale per la concorrenza e la regolazione dei mercati e i rapporti

con le Autorità indipendenti che esprime il parere sulla nomina dei componenti delle autorità e cura il raccordo istituzionale tra il Parlamento e le Autorità con riguardo alle funzioni legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

Il disegno di legge, diviso in 4 capi, si compone di 21 articoli, di seguito illustrati nel dettaglio.

Il Capo I è composto dall'articolo 1 in cui si definiscono i presupposti della competenza legislativa dello Stato; si individuano le finalità di promozione della concorrenza e dei diritti dei consumatori e degli utenti; di protezione di diritti e interessi di carattere fondamentale stabiliti dalla Costituzione e dai Trattati europei; di promozione della trasparenza dei mercati e di vigilanza prudenziale; di regolazione dei mercati nei casi in cui la concorrenza non sia sufficiente; di tutela della concorrenza; si chiarisce che rimangono fermi i poteri di indirizzo del Parlamento e del Governo e le competenze di regioni ed enti locali.

Il Capo II riguarda le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità

L'articolo 2 detta le disposizioni generali sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. In particolare si prevede che esse possano adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica dei settori di competenza, nel rispetto dell'ordinamento comunitario e nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge. In questo modo si intendono rafforzare i poteri di promozione della concorrenza, laddove il suo funzionamento sia pregiudicato da posizioni dominanti e da poteri di mercato. Alle Autorità spetta anche il potere di adottare misure urgenti a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, nei casi di grave turbamento al funzionamento del mercato. Si tratta di strumenti di salvaguardia molto importanti per evitare che eventi imprevisti che intervengano anche in mercati liberalizzati arrechino pregiudizi ai cittadini. Il comma 3 definisce il ruolo del Governo, stabilendo che esso indica e sottopone al

vaglio del Parlamento, in appositi documenti di indirizzo generale, gli obiettivi di sviluppo infrastrutturale e le esigenze di carattere ambientale e sociale, anche per i cittadini e le famiglie in condizioni di disagio, dei servizi di pubblica utilità. Si estende così una previsione contenuta nella legge n. 481/1995, senza che ciò mini in alcun modo l'indipendenza delle autorità di regolazione. Il comma 3 introduce una sorta di riserva della regolazione prevedendo la cessazione di efficacia, entro due anni, delle norme legislative o contenute in regolamenti governativi, intervenute in materie riservate alla competenza regolatoria delle Autorità. Si intende così salvaguardare l'indipendenza della funzione regolatoria, evidenziando la temporaneità e l'eccezionalità delle invasioni legislative di competenze. Il comma 4 contiene l'elenco delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l'Autorità per l'energia elettrica, il gas; l'Autorità per i servizi di trasporto e l'uso delle infrastrutture, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In questo modo tutti i servizi a rete di pubblica utilità sono sottoposti alla regolazione di un'autorità ndipendente.

L'articolo 3, al comma 1, contiene disposizioni in materia di competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, disponendo il trasferimento delle funzioni di autorità nazionale di regolamentazione postale previste dalla normativa comunitaria all'Agcom, ferme restando tutte le altre competenze in materia postale, a cominciare da quelle di definizione delle politiche di settore del Ministro delle comunicazioni. Il comma 2 detta le opportune misure organizzative necessarie per far fronte ai nuovi compiti: l'organico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è accresciuto di trenta unità e, con regolamento dell'Autorità è disciplinata l'estensione dei meccanismi di autofinanziamento gravanti sugli operatori del mercato. Il comma 3 prevede che, allo scopo di semplificare lo svolgimento dell'attività e di garantire l'unitarietà del suo operato, le funzioni dell'Autorità, a partire dalla prossima consiliatura, siano svolte dall'intero collegio e non dalle commissioni, coerentemente con la riduzione a cinque dei componenti del Collegio.

L’articolo 4 detta disposizioni concernenti l’Autorità per l’energia elettrica e il gas. In particolare, il comma 1 prevede il trasferimento ad essa delle funzioni di regolazione e di controllo in materia di servizi idrici integrati. La disciplina prevista non tocca in alcun modo le scelte sulla natura pubblica della risorsa idrica e sulla gestione pubblica dei relativi servizi. Si può anzi ritenere che proprio l’assenza di qualsiasi pressione competitiva renda ancora più necessario il rafforzamento di un autorevole presidio regolatoria la cui mancanza nel nostro ordinamento è stata più volte denunciata dalle associazioni di consumatori e utenti, dagli enti locali e dai gestori dei servizi e dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato. Da questo punto di vista, l’autorevolezza e l’esperienza maturata dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas può risultare di grande ausilio, anche per il forte intreccio tra i mercati locali dell’energia e dell’acqua e la diffusione delle società multiutilities. Restano naturalmente ferme le competenze del Ministero dell’ambiente a tutela delle risorse idriche.

In base al comma 2, l’Autorità per l’energia elettrica e il gas regola e controlla l’erogazione dei servizi idrici al fine di promuoverne l’efficienza, l’economicità e la trasparenza dell’erogazione a tutela dei consumatori e degli utenti, che ad oggi risultano privi di adeguati strumenti di tutela. A tale scopo l’Autorità svolge specifiche funzioni in materia di adeguamento degli atti tipo e delle concessioni, di definizione degli indici di produttività per la valutazione della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi, di potere tariffario e di definizione dei relativi parametri di valutazione, di qualità del servizio. Inoltre, l’Autorità determina gli obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione degli standard di qualità; controlla l’adozione delle carte di servizio pubblico e la loro attuazione; individua situazioni di criticità e di irregolarità dei servizi; verifica la fattibilità e la congruità dei programmi di investimento; esercita i poteri ispettivi e sanzionatori; formula proposte di revisione della disciplina vigente; svolge una relazione annuale sull'attività compiuta; esprime pareri e svolge attività di consultazione nelle materie di propria competenza a favore delle Autorità d'ambito e delle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 prevede le opportune misure

organizzative, consistenti nell'ampliamento dell'organico e nell'estensione dei meccanismi di autofinanziamento gravanti sugli operatori del mercato. Il comma 4 conferisce una delega al riordino delle competenze di una pluralità di organismi pubblici operanti nel settore. Il comma 4 riproduce la previsione contenuta nel disegno di legge di riordino del settore energetico da questo governo e chiarisce che le competenze dell'Autorità, per i settori dell'energia elettrica e il gas, comprendono tutte le attività della relativa filiera. Il comma 6 contiene abrogazioni di taluni poteri di indebita ingerenza dell'esecutivo nei confronti dell'Autorità introdotti nella precedente legislatura, riprendendo e sviluppando previsioni nell'altro disegno di legge prima menzionato.

L'articolo 5 provvede all'Istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto. All'Autorità spettano tutti i compiti di regolazione economica nel settore al fine di garantire e promuovere lo sviluppo di condizioni concorrenziali nei vari comparti; condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture da parte dei soggetti che esercitano servizi di trasporto; adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi; livelli tariffari equi, trasparenti e orientati ai costi di una gestione efficiente per i servizi soggetti a regolazione, diretti ad armonizzare gli interessi economico-finanziari degli operatori con gli obiettivi generali di politica economica, ambientale e sociale.

Il comma 2 detta apposite disposizioni per il settore dei trasporti, stabilendo in particolare che sono soggetti a regolazione da un lato le condizioni di accesso alle infrastrutture autostradali, aeroportuali, portuali e ferroviarie, inclusi le relative pertinenze e i servizi accessori e complementari e dall'altro, i servizi di trasporto, limitatamente agli ambiti in cui ancora non sussistono condizioni di concorrenza, modale o intermodale, effettiva e in cui i mezzi di tutela apprestati dal diritto nazionale e comunitario della concorrenza siano reputati non sufficienti a garantire la salvaguardia dell'interesse del consumatori, secondo le specificazioni riportate al comma 4. Il comma 3 disciplina le procedure per l'individuazione dei servizi di

trasporto e e gli usi delle infrastrutture per i quali la regolazione economica non risulta più necessaria e quelli per i quali, all'opposto, risulta necessaria introdurla.

Il comma 6 specifica che rimangono ferme le competenze spettanti, a livello statale, ai Ministeri dei trasporti e delle infrastrutture e al Cipe, e in particolare le funzioni di indirizzo politico, di tutela sociale, di programmazione e di pianificazione, di valutazione degli investimenti pubblici, di tutela della sicurezza, comprese le funzioni di rilascio delle concessioni e di stipula delle relative convenzioni, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e l'assegnazione dei relativi incarichi, la stipula di contratti di programma e di servizio pubblico, e il rilascio dei titoli abilitativi. Le funzioni di regolazione invece sono integralmente trasferite all'Autorità. Nel rispetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, l'Autorità può formula altresì pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale.

L'articolo prevede le opportune disposizioni organizzative, in materia di personale e di risorse. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità, si provvede mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dai gestori dei servizi regolati.

L'articolo 6 individua specificamente le funzioni e i poteri dell'Autorità per i servizi e le infrastrutture di trasporto, fatte salve le competenze dell'Autorità Garante per a concorrenza e del mercato.

Innnanzi tutto, l'Autorità assicura che le condizioni e le modalità di accesso alle infrastrutture e ai mercati per i soggetti esercenti i servizi rispettino i principi della concorrenza, della trasparenza e dell'orientamento al costo, anche al fine di assicurare la prestazione del servizio in condizioni di eguaglianza, nel rispetto delle esigenze degli utenti, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto dell'ambiente e del paesaggio, la sicurezza e l'adozione delle misure di prevenzione a tutela della salute degli addetti.

L'Autorità formula proposte per le modalità di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, nonché per l'attribuzione degli incarichi di servizio pubblico, tali da

salvaguardare il ricorso a procedure aperte, basate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori. Essa, altresì, emana direttive per assicurare la trasparenza, la disaggregazione e la separazione contabile e gestionale delle imprese regolate nella misura utile alla promozione della concorrenza e all'esercizio delle funzioni di regolazione, anche in modo da distinguere i costi e i ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico

L'Autorità vigila sulla diffusione di condotte in danno dei clienti, dei consumatori e dei concorrenti, anche al fine di segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione della normativa nazionale e comunitaria a tutela della concorrenza; garantisce un livello adeguato di protezione dei clienti e dei consumatori nei confronti dei fornitori, anche promuovendo la varietà delle offerte e la semplificazione degli adempimenti richiesti ai clienti e ai consumatori; verifica periodicamente la proporzionalità della regolamentazione del settore proponendo misure meno restrittive della libertà di impresa nonché rivedendo le misure di propria competenza.

L'Autorità adotta misure e verifica che tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, siano equi, trasparenti, non discriminatori e orientati ai costi, secondo criteri che incentivino l'efficienza, la qualità dei servizi e un adeguato sviluppo degli investimenti, e che considerino il grado di liberalizzazione, la struttura di mercato, l'intensità della concorrenza attuale e prospettica, le ripercussioni su eventuali mercati collegati, il confronto internazionale, l'equilibrio economico-finanziario delle imprese regolate e l'incidenza di eventuali costi sostenuti per servizi di interesse generale, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; si precisa peraltro che ove le tariffe riguardino una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici le misure sono adottate d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e per quanto di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. In questo quadro, promuove altresì la diffusione di informazioni su tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, e sulle altre condizioni di offerta delle infrastrutture e dei servizi regolati, al fine di stimolare la qualità delle offerte ed ampliare le scelte a disposizione dei clienti e dei consumatori.

Il comma 2 individua specificamente i poteri dell'Autorità. Tra questi, l'Autorità esprime parere obbligatorio sulle proposte dirette a sottrarre alla concorrenza nel mercato servizi di trasporto e sulla definizione delle attività da sottoporre a obblighi di servizio pubblico, e delle attività oggetto dei contratti di programma e di servizio, nonché sui criteri di determinazione delle relative compensazioni; propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato; anche valutando gli oneri per gli obblighi di servizio pubblico. L'Autorità determina i criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo comunque denominati, delibera sui livelli massimi applicabili, e vigila sul rispetto degli stessi; quindi determina i criteri per la redazione della contabilità dei costi e, ove ricorra l'opportunità, per la separazione contabile nonché per la classificazione e l'imputazione dei costi e dei ricavi pertinenti ad obblighi di servizio pubblico, e vigila sul loro rispetto; ove opportuno, nel rispetto del principio di proporzionalità e delle norme comunitarie, dispone obblighi e modalità di separazione contabile e gestionale delle imprese verticalmente integrate sottoposte alla sua competenza;

L'Autorità disciplina le condizioni di accesso alle reti e alle infrastrutture che siano gestite sulla base di un diritto esclusivo o comunque in assenza di condizioni di effettiva concorrenza; valuta, anche d'ufficio, se le condizioni richieste dai gestori delle infrastrutture o il rifiuto di accesso alle reti e alle infrastrutture di cui alla presente lettera siano giustificati in base a criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori; in caso contrario, determina le condizioni da rispettare e, se del caso, irroga le sanzioni di cui al presente articolo; l'Autorità stabilisce standard qualitativi minimi che i soggetti sottoposti alla sua competenza sono tenuti a garantire e vigila, anche avvalendosi delle strutture di altri enti, sul loro rispetto; indica le informazioni che i soggetti regolati devono rendere pubbliche in merito al livello qualitativo e alle altre condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture e di fornitura dei servizi; richiede ai soggetti regolati la pubblicazione di impegni sui livelli qualitativi da raggiungere in periodi pluriennali e

determina, ove opportuno e non già altrimenti previsto, gli indennizzi automatici in favore dei clienti e dei consumatori in caso di inadempimento; controlla altresì che le condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture di rete e di prestazione dei servizi siano conformi alla legge, ai regolamenti ed agli atti di regolazione e che non vi siano discriminazioni ingiustificate; esercita poteri di controllo; valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dai clienti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio regolato, ai fini dell'esercizio delle proprie competenze; nonché favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti; è disciplinata infine la potestà sanzionatoria dell'Autorità, con l'ulteriore puntualizzazione che gli introiti delle sanzioni sono destinati a un fondo istituito presso il Ministero dei trasporti finalizzato all'adozione di iniziative destinate al miglioramento della qualità e della sicurezza dei servizi di trasporto agli utenti e ai consumatori.

Il Capo III riguarda le *Autorità di vigilanza sui mercati finanziari.*

L'art. 7 procede alla loro individuazione nella Banca d'Italia, per gli aspetti relativi alla stabilità degli operatori e del sistema finanziario, e nella Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), per gli aspetti relativi alla trasparenza del mercato e alla correttezza dei comportamenti.

Con l'articolo 8, sono ridefinite le Competenze della Banca d'Italia, alla quale sono trasferiti le seguenti funzioni: le competenze e i poteri, attribuiti all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) in tema di controlli finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

L'articolo 9 istituisce, anche al fine di attuare l'alta vigilanza sul sistema finanziario attribuita al Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Comitato per la stabilità finanziaria (CSF), composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che

lo presiede, dal governatore della Banca d'Italia e dal presidente della Consob. Il CSF promuove, attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni, la stabilità finanziaria e la soluzione delle crisi delle società e dei gruppi bancari e finanziari che possono influire sull'intero sistema finanziario, nonché la collaborazione tra le Autorità competenti e tra queste e le Autorità dei paesi comunitari ed extracomunitari.

L'articolo 10 conferisce al Governo una delega legislativa in materia di riordino delle competenze nel settore finanziario, da esercitarsi nel termine di un anno, allo scopo di disporre la soppressione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), attribuendo le relative competenze alla Banca d'Italia e alla Consob. Il decreto legislativo provvederà a disciplinare il trasferimento del personale dell'Isvap e della Covip alla Banca d'Italia e alla Consob, nonché gli effetti patrimoniali conseguenti alla soppressione della Covip e dell'Isvap.

L'articolo 11 prevede l'istituzione di un *Comitato Antiriciclaggio*, presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Il Comitato, promuove la collaborazione tra i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della giustizia e degli affari esteri, la Direzione Nazionale Antimafia, la Banca d'Italia, la Consob, la Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia, i Carabinieri, la Polizia di Stato e il *Servizio di analisi finanziaria* (SAF) di cui all'articolo 12.

La previsione di un comitato di coordinamento che comprenda tutte le autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio appare aderente a principi di economicità e efficienza, anche in quanto costituirebbe uno sviluppo, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, del Comitato antiriciclaggio già operante per la produzione normativa presso il Ministero. Le funzioni del Comitato sono in linea con le indicazioni internazionali (in particolare del FMI) e, senza interferire con le attribuzioni delle singole autorità in esso presenti, rafforza le sinergie e l'efficacia dell'azione antiriciclaggio. Il Comitato costituisce, inoltre, la sede naturale per coordinare l'attività di archiviazione delle

segnalazioni di operazioni sospette che risultino prive di interesse ai fini investigativi.

L'articolo 12 disciplina l'istituzione di un *Servizio di analisi finanziaria*, presso la Banca d'Italia, in una posizione autonoma rispetto alla Banca d'Italia, per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale, precedentemente attribuiti all'UIC.

L'art. 2, comma 1 istituisce il Servizio di analisi finanziaria (SAF), che costituisce l'unità di informazione finanziaria per l'Italia (FIU) per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. Il progetto di attribuire le funzioni antiriciclaggio direttamente ad un'unità specializzata costituita presso la Banca d'Italia è aderente ai principi e agli standard della normativa internazionale in materia, desumibili, in particolare, dalla regolamentazione del GAFI e dalla Decisione del Consiglio dell'Unione n. 2000/642/GAI. In base a tale quadro, la FIU (unità incaricata di ricevere, analizzare e trasmettere alle autorità inquirenti le informazioni finanziarie relative a sospetti proventi di reato) può rivestire indifferentemente natura amministrativa o giudiziaria, ma deve in ogni caso avere le seguenti caratteristiche: essere un'unica autorità centrale per ogni Stato, costituita come autorità indipendente o all'interno di un'altra autorità già esistente; avere indipendenza operativa e autonomia tali da escludere influenze o interferenze indebite, e uno "statuto interno" che non sia di ostacolo all'esercizio dei suoi compiti; cooperare e scambiare informazioni finanziarie, investigative e giudiziarie con le FIU di altri Paesi.

La Banca d'Italia dovrà emanare disposizioni regolamentari per assicurare l'indipendenza organizzativa e operativa del SAF e per disciplinare l'utilizzo di altre strutture dell'Istituto, la riservatezza delle informazioni acquisite, nonché la collaborazione con le FIU estere, con l'Autorità Giudiziaria, con gli organi investigativi e con le Autorità di vigilanza. E' specificato l'obbligo per la Banca d'Italia di assegnare al SAF idonei mezzi finanziari. La responsabilità della gestione è assegnata al Direttore del SAF, che è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità e professionalità; al

fine di assicurarne l'indipendenza, nell'atto di nomina deve essere precisata la durata del mandato, che non può eccedere 5 anni. Il Direttore non è rinnovabile nella carica e può essere revocato con le medesime modalità della nomina.

Per assicurare un costruttivo apporto di professionalità esterne di diversa matrice è costituito presso il SAF un Comitato di esperti che coadiuva il Direttore.

L'art. 13 prevede la Soppressione di enti e di organi, in particolare, dell'UIC e del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio. La Banca d'Italia succede nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche attive e passive dei quali l'UIC è titolare.

L'articolo 14 contiene le abrogazioni, le norme di attuazione e le disposizioni transitorie.

Al fine di consentire un efficace e immediato riparto e coordinamento di competenze, la norma impone il parere della Banca d'Italia in relazione ai procedimenti che attengono alla materia bancaria e assicurativa, precisandosi tuttavia che la Banca d'Italia si debba pronunciare entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento e che decorso inutilmente tale termine l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa adottare il provvedimento di sua competenza.

Nel medesimo articolo sono ridefiniti i criteri di partecipazione al capitale della Banca d'Italia e i limiti al possesso delle quote di partecipazione sono richiesti dallo Statuto della Banca d'Italia che, all'art. 3, prevede il previo consenso al trasferimento delle quote da parte del Consiglio Superiore "nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Istituto e dell'equilibrata distribuzione delle quote".

Il Capo IV contiene talune norme volte ad adeguare gli ordinamenti delle alle autorità di regolazione, di vigilanza e di garanzia dei mercati di cui alla presente legge

al fine di consentirne l'immediato esercizio delle nuove funzioni attribuite dalla presente legge.

L'art. 15 individua l'ambito di applicazione, concernente le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui al capo II, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari di cui al capo III, e in talune parti la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Restano naturalmente ferme, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle singole Autorità di precedente istituzione, a cominciare dalla Consob.

L'articolo 16 disciplina la composizione del Collegio e le modalità di designazione e nomina. Ogni Autorità è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro membri. Il Presidente e i membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, al termine di apposita procedura che prevede la pubblicità delle candidature e il necessario coinvolgimento di una commissione bicamerale che esprime parere vincolante a maggioranza dei due terzi. La norma definisce i requisiti soggettivi e le cause di ineleggibilità e incompatibilità, nonché lo status dei componenti, impedendo il passaggio senza soluzione di continuità dalla carriera politica e il rinnovo del mandato in altra autorità. Sono altresì introdotte regole sulle incompatibilità nei due anni successivi alla cessazione del mandato, ponendo così fine ad una grave lacuna e asimmetria della disciplina attualmente vigente.

L'articolo 17 disciplina l'organizzazione delle Autorità di cui alla presente legge, stabilendo che esse hanno autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. In materia di organizzazione interna, si distinguono le funzioni di indirizzo e controllo del Collegio dai compiti gestionali dell'amministrazione al cui vertice è preposto il Segretario generale. Al fine di valorizzare le professionalità interne, si prevede che il Segretario generale sia nominato dal Collegio tra i dirigenti in servizio presso le

Autorità da almeno due anni. Il Capo di gabinetto invece, ove istituito su autonoma scelta delle Autorità, è organo fiduciario del collegio ed è preposto ai rapporti del collegio con gli uffici e i servizi e alle relazioni esterne di carattere istituzionale. Al comma 4, sono introdotte misure volte a migliorare la distinzione delle funzioni all'interno e all'esterno e a garantire i necessari meccanismi di flessibilità, ferme restando tutte le garanzie procedurali e funzionali previste dalla legge e dai rispettivi ordinamenti. Tra queste si segnala la possibilità di avvalersi per l'esercizio della funzione sanzionatoria del parere motivato emesso da collegi di garanzia composti da esperti giuridici ed economici, riprendendo una soluzione diffusa negli ordinamenti anglosassoni e già prevista nell'ordinamento italiano con riguardo all'Isvap nell'art. 331 del Codice delle assicurazioni. Gli ulteriori meccanismi di flessibilità individuati dalla norma rispondono ad esigenze di funzionalità più volte segnalate da autorità di controllo come la Consob, il cui Collegio è oberato dal disbrigo di pratiche spesso routinarie.

L'articolo 18 detta i principi in materia di procedimenti e atti delle Autorità, regolandone la pubblicazione e stabilendo che ciascuna Autorità redige annualmente una raccolta degli atti generali, nonché delle norme legislative e regolamentari dello Stato oggetto di attuazione. In base al comma 2, i regolamenti e gli atti a contenuto generale delle Autorità, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Essi sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti. Inoltre, viene introdotto l'obbligo di revisione periodica della regolazione. Con riguardo ai procedimenti contenziosi e sanzionatori si rafforzano le garanzie procedurali rispetto alla disciplina generale della legge n. 241/1990, imponendo l'obbligo del contraddittorio

L'articolo 19 disciplina i ricorsi avverso i provvedimenti delle Autorità, prevedendo che essi possono essere impugnati innanzi al giudice amministrativo in

sede di giurisdizione esclusiva con competenza territorialmente concentrata nel Tar Lazio. Sono dettate altresì norme volte a rafforzare i mezzi di difesa in giudizio delle autorità riconoscendo loro la flessibilità tradizionalmente assicurata agli enti pubblici.

L'articolo 20 riguarda i rapporti istituzionali delle Autorità: queste riferiscono al Parlamento sui risultati dell'attività svolta presentando una relazione annuale secondo le modalità previste dall'art. 21. È inoltre disciplinata la partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali che riuniscono le vaie autorità nazionali di regolamentazione e di vigilanza.

L'articolo 21 istituisce la Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti, composta da venti senatori e venti deputati. La Commissione, fra l'altro, esprime il parere vincolante sulle nomine di cui all'articolo 16, nonché il parere sui documenti di indirizzo generale del Governo e sulle misure normative che hanno una rilevanza strategica ai fini dell'apertura del mercato e della tutela dei consumatori.

L'art. 22 puntualizza che la legge non comporta oneri finanziari aggiuntivi per lo Stato, come illustrato in dettaglio nell'allegata Relazione tecnica.