RELAZIONE ILLUSTRATIVA

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REGOLAZIONE E VIGILANZA SUI MERCATI E ORDINAMENTI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

1. Ragioni dell'intervento

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 europeo e globale - 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 agli utenti. 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 almeno quattro ragioni. Innanzitutto, è incompleto: nei servizi a rete, 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 fuori il settore dei trasporti (aereo, autostradale, ferroviario e marittimo), quello dei servizi idrici, nonché quello postale.

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.

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.

Infine, il sistema è confuso: gli interventi legislativi con i quali le Autorità sono state istituite, quasi sempre frutto di decisioni a carattere congiunturale, hanno prodotto una varietà di soluzioni organizzative e funzionali, che rendono difficile, se non impossibile, individuare un modello comune cui fare riferimento.

In questo quadro, risulta improcrastinabile un intervento in materia di Autorità di regolazione e di vigilanza del mercato, volto a rafforzarne funzioni, poteri e capacità d'azione. L'intervento, con riferimento alle Autorità esistenti, dovrebbe riguardare principalmente l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e le Autorità di vigilanza del mercato finanziario. Vi sarebbero quindi escluse la Banca d'Italia, recentemente riformata, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su cui il Governo è già intervenuto con il decreto Bersani, l'Autorità di vigilanza sui lavori e sui contratti pubblici, anch'essa recentemente seppure molto parzialmente riformata, e 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.

Spetta invece al Governo, ai Ministri e al Parlamento in ambito statale, e agli organi di indirizzo politico regionale e locale, esercitare i seguenti compiti fondamentali:

- definire la cornice normativa e istituzionale;
- elaborare politiche generali di indirizzo, di sviluppo, di tutela sociale e ambientale, che individuino le linee strategiche e le scelte prioritarie da perseguire;
- assicurare un'alta supervisione sugli andamenti dei mercati finanziari, al fine di prevenire le situazioni di crisi;
- verificare i risultati conseguiti ed eventualmente predisporre interventi correttivi.

2. 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. Sono previsti appositi atti di indirizzo del governo al fine di individuare le linee di sviluppo infrastrutturale, ee di tutela sociale e ambientale. Con riguardo ai singoli settori si prevede:

- La regolazione dei servizi idrici integrati, a livello nazionale, è affidata all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, fermi restando i poteri esercitati da regioni ed enti locali altri organismi operanti a livello locale e i modelli di gestione pubblica dei servizi medesimi.
- La regolazione del settore postale è affidata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, fermi restando i poteri di indirizzo del Ministro delle comunicazioni.
- È istituita l'Autorità dei trasporti con competenze di regolazione economica, promozione della concorrenza e vigilanza estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo, ferme restando i poteri di indirizzo, di

programmazione, di investimento, di stipula di convenzioni e contratti, di tutela della sicurezza dei Ministri dei trasporti e delle infrastrutture.

2. Particolare attenzione è dedicata al riordino delle autorità del settore finanziario.

Attualmente la regolazione finanziaria è divisa per Autorità la cui competenza era attribuita 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 anche allo scopo di rendere più efficace l'alta vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze.

Secondo lo schema proposto, il nuovo disegno si articola nei seguenti punti essenziali.

- La Banca d'Italia è il soggetto regolatore e vigilante unico in materia di stabilità degli operatori (bancari, assicurativi, finanziari).
- 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 soppresse 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 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 attribuita al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

3. Il disegno 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 funzionamento, riguardanti, in particolare, i seguenti punti essenziali.

- Il numero dei componenti è fissato a cinque componenti per ciascuna Autorità e si prevede 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. Questa regola 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 allo stato rimane ferma la competenza dei presidentiu delle Camere.
- Il mandato è fissato in sette anni, non rinnovabile nemmeno in altre Autorità.
- Sono previste regole che assicurino la massima trasparenza e partecipazione, un adeguato contraddittorio nei procedimenti contenziosi e sanzionatori, tenendo distinte la fase istruttoria da quella decisioria;
- È istituita la Commissione parlamentare 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.

Lo schema, ordinato in 4 capi, si compone di 21 articoli, di seguito illustrati nel dettaglio.

Il Capo I e l'articolo 1 definiscono i presupposti della competenza legislativa dello stato; 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; chiariscono che rimangono fermi i poteri di indirizzo del governo e dei ministri 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.

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.

Il comma 2 definisce il ruolo del Governo, stabilendo che esso indica 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.

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.

Il comma 4 contiene l'elenco delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici, l'Autorità per le infrastrutture e i servizi di trasporto, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

L'articolo 3 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 competenze di indirizzo e di definizione delle poltiche 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.

Il comma 4 delega il Governo è ad adottare un decreto legislativo volto a razionalizzare la distribuzione delle competenze tra Ministero delle comunicazione e Agcom in materia di comunicazioni elettroniche anche al fine di ridurre la duplicazione degli adempimenti amministrativi delle imprese.

L'articolo 4 detta disposizioni concernenti l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici.

In particolare, il comma 1 prevede il trasferimento delle funzioni di regolazione economica e di vigilanza in materia di servizi idrici integrato, che assume, di conseguenza, la nuova denominazione di Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici. La disciplina non tocca in alcun modo le scelte sulla natura pubblica della risorsa idrica e sulla gestione pubblica dei relativi servizi. In ogni caso, restano ferme le competenze di indirizzo , programmazione e tutela del Ministero dell'ambiente.

In base al comma 2, l'Autorità regola e controlla l'erogazione dei servizi idrici al fine di promuoverne l'efficienza, l'economicità e la trasparenza. 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 chiarisce che le competenze dell'Autorità, per i settori dell'energia elettrica e il gas, comprendono tutte le attività della relativa filiera.

Il comma 5 contiene abrogazioni di taluni poteri di indebita ingerenza dell'esecutivo nei confronti dell'Autorità.

Il comma 6 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo volto a garantire l'esercizio coordinato ed effettivo delle competenze regolatorie e di vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e le risorse idriche.

L'articolo 5 provvede all'Istituzione dell'Autorità per i servizi e le infrastrutture di trasporto.

All'Autorità spettano i seguenti compiti di garanzia e promozione: 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; migliore utilizzazione delle risorse pubbliche destinate al settore dei trasporti.

Il comma 2 detta apposite disposizioni per il settore dei trasporti

Il comma 3 prevede l'individuazione dei servizi di trasporto e infrastrutturali per i quali la regolazione economica non risulta più necessaria e quelli per i quali, all'opposto, risulta necessaria introdurla.

a) Il comma 4 individua i servizi di trasporto sottoposti a regolazione.

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.

La disposizione individua altresì tutta una serie di 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.

L'articolo prevede le opportune disposizioni organizzative, in materia di personale e di risorse.

Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a razionalizzare, riordinare e coordinare le competenze amministrative nel settore.

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 disciplina, dettagliatamente, le Funzioni e poteri dell'Autorità per i servizi e le infrastrutture di trasporto.

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

L'art. 7 procede alla loro individuazione:

a) la Banca d'Italia, per gli aspetti relativi alla stabilità degli operatori e del sistema finanziario;

b) la 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 provvedere 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.

L'articolo 12 disciplina l'istituzione di un *Servizio di analisi finanziaria*, presso la 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. 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.

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 previste 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.

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 analiticamente i requisiti soggettivi e le cause di ineleggibilità e incompatibilità, nonché lo status dei componenti.

L'articolo 17 disciplina l'organizzazione delle Autorità di cui alla presente legge, stabilendo che esse hanno autonomia organizzativa, contabile e amministrativa.

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.

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.

L'articolo 20 riguarda i rapporti istituzionali delle Autorità: queste riferiscono al Parlamento sui risultati dell'attività svolta e sul grado di efficienza ed efficacia della medesima attività presentando una relazione annuale.

L'articolo 21 istituisce la Commissione parlamentare per 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 sugli indirizzi generali del Governo

La legge non comporta oneri finanziari aggiuntivi per lo Stato