



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, DELLA VEDOVA, DI BIAGIO,  
D’ONGHIA, GIANNINI, ICHINO, MARAN, Maurizio ROSSI e SUSTA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 AGOSTO 2013**

Norme in materia di Autorità indipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto, nel nostro ordinamento si è assistito negli ultimi decenni ad una proliferazione delle Autorità indipendenti, che al di fuori di una cornice giuridica unitaria e in assenza di una apposita previsione costituzionale sono state istituite attraverso una progressiva stratificazione normativa. Questa tendenza ha fatto sì che il sistema complessivo si assestasse sulla base di equilibri e di soluzioni non sempre lineari e coerenti.

Il presente disegno di legge cerca di dare un quadro normativo unitario al sistema delle Autorità adottando i suggerimenti emersi dall'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione Affari costituzionali alla Camera nella scorsa legislatura e riprendendo per alcuni aspetti il disegno di legge presentato nel 2007 dall'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi.

In particolare, si suddividono le Autorità, che costituiscono un sistema chiuso, in tre tipologie (Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, Autorità di vigilanza e Autorità di garanzia), cui si aggiunge l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Gli aspetti relativi alle Autorità indipendenti che vengono disciplinati sono il procedimento di nomina dei componenti, la loro organizzazione, il loro potere normativo, il controllo giurisdizionale sui loro atti, i loro rapporti istituzionali.

Per quanto riguarda le modalità di nomina dei componenti delle Autorità, il presente disegno di legge detta una disciplina uniforme, pur limitandosi agli aspetti essenziali così da lasciare autonomia organizzativa e normativa a ciascun organismo. Il tema dei criteri di nomina è importante in

quanto le garanzie che assistono tali processi condizionano l'indipendenza delle autorità stesse; per questo è necessario superare l'attuale disomogeneità prevista dalle singole norme istitutive. In merito, il presente progetto di legge individua un criterio unico: la nomina del Presidente e dei membri 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 parlamentare (istituita dall'articolo 11 del presente disegno di legge) che esprime parere vincolante a maggioranza dei due terzi. Processi di nomina degli organi di vertice delle autorità che non affidino la scelta al solo apparato governativo ma prevedano il parere vincolante delle Commissioni parlamentari a maggioranza qualificata vengono infatti considerati unanimemente un buon presidio dell'indipendenza. L'introduzione di un bando pubblico, oltre ad avvicinare l'ordinamento nazionale agli *standards* europei, stimola una concorrenza tra candidature, da più parti ritenuta uno stimolo per un effettivo sistema meritocratico. Stesso scopo viene raggiunto prevedendo audizioni dei candidati e rendendo disponibili i loro *curricula*.

Per quanto riguarda il numero dei componenti delle autorità, come è noto, l'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 ha stabilito la loro riduzione per tutte le autorità ad eccezione della Banca d'Italia e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Nel presente disegno di legge si uniforma la disciplina prevedendo che ciascuna

Autorità sia organo collegiale composto dal Presidente e da quattro membri.

Accanto alla riduzione dei componenti il decreto già citato ha introdotto altre due misure di carattere generale, con esclusione della Banca d'Italia. Innanzitutto, ha esteso a tutte le autorità il principio della prevalenza del voto del presidente in sede deliberante, nel caso in cui il numero dei componenti, incluso il presidente, risulti pari, principio prima previsto solo per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali. In secondo luogo, il decreto uniforma la disciplina del mandato dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, escludendo la possibilità di conferma alla cessazione dalla carica. Tale previsione viene confermata dal presente disegno di legge, che detta una disciplina unitaria relativamente ai requisiti soggettivi, alle cause di ineleggibilità e incompatibilità nonché allo *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 successive alla cessazione del mandato, ponendo così fine ad una grave lacuna e asimmetria della disciplina attualmente vigente.

La terzietà delle Autorità è consolidata anche da una congrua durata del mandato dei componenti dell'autorità; per questo il presente disegno di legge prevede che i componenti di tutte le Autorità durino in carica sette anni. Inoltre, al fine di evitare incarichi coincidenti con la scadenza fisiologica della legislatura, impedendo così che una diversa maggioranza parlamentare possa sostituire *tout court* i vertici delle autorità sottoponendoli ad un sistema di *spoil-system* incompatibile con la natura indipendente di questi organismi, è prevista la cosiddetta «scalettatura», ovvero si prevede che per le autorità di nuova istituzione due dei componenti del collegio sono nominati per un periodo di cinque anni, così da evitare un rinnovo contestuale dell'intero collegio. In tal

modo i componenti del collegio non decadono tutti insieme, con conseguente interruzione dei lavori e perdita di memoria storica e di esperienza.

Tra le garanzie poste a tutela dell'indipendenza delle Autorità è da annoverarsi poi la disciplina della revoca sanzionatoria nelle ipotesi di oggettivo riscontro di comportamenti del tutto inadeguati, disciplinata dall'articolo 6 comma 5. Nel nostro ordinamento la revoca è prevista, sulla scorta del diritto dell'Unione europea, per il Governatore della Banca d'Italia.

Altro aspetto importante è quello dell'autonomia finanziaria e contabile. Attualmente la gran parte delle autorità indipendenti gode 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 (Garante per la protezione dei dati personali, Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990, Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), beneficiano esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato. Solo due autorità (Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas ed Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni) godono di una piena autonomia finanziaria, potendo integralmente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato. Il dato registrato negli ultimi anni è la progressiva riduzione del contributo a carico dello Stato. 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 e il 65 per cento per i successivi tre anni. Con tale legge inoltre è stato previsto una sorta di «prestito» a carico di alcune autorità in favore di altre (articolo 2, comma 241, della legge n. 191 del 2009). La *ratio* di

queste disposizioni è 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. Il comma 523 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha stabilito che tali disposizioni si applicano anche per gli anni 2013, 2014 e 2015. Si tratta, in ogni caso, di una soluzione temporanea visto che il citato «prestito» potrebbe essere restituito nei prossimi anni.

Durante l'indagine conoscitiva svolta dalla Camera, da parte di alcuni dei presidenti intervenuti era stata salutata con favore l'idea di istituire un fondo unico perequativo tra tutte le autorità indipendenti. Tuttavia bisogna considerare che il diritto comunitario impone 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. Nel corso dell'indagine conoscitiva, inoltre, da più parti è stato evidenziato come condotte virtuose da parte di alcune autorità, che hanno limitato al minimo le spese di funzionamento, abbiano finito per finanziare istituzioni che hanno effettuato diverse scelte di bilancio o hanno previsto più elevati livelli retributivi. In ogni caso, in un'ottica di omogeneizzazione l'autofinanziamento è il modello generale cui tendere, anche se tale sistema implica un profilo di potenziale conflitto di interesse, nella misura in cui al sostentamento delle autorità contribuiscono anche i proventi delle sanzioni da esse irrogate.

Nel presente disegno di legge si prevede che le Autorità provvedano all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie assegnate, anche in deroga alla disciplina generale e speciale in materia di contabilità, ove le risorse provenienti dal finanziamento a carico degli operatori e del mercato siano

prevalenti rispetto a quelle a carico del bilancio dello Stato previste a legislazione vigente. Le modalità di attuazione delle disposizioni normative per il finanziamento a carico degli operatori e del mercato sono fissate con propria deliberazione da ciascuna Autorità.

Bisogna considerare che negli ultimi anni si è già intervenuti sulle Autorità in un'ottica di contenimento dei costi. Ad esempio, diverse disposizioni previste dal decreto legge n. 95 del 2012 (cosiddetta *spendig review*) per le pubbliche amministrazioni sono estese anche alle autorità indipendenti. In particolare si pone un limite pari al 50 per cento dei costi sostenuti nel 2011 per le spese destinate all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi (articolo 5, comma 2); si limita a 7 euro il valore dei buoni-pasto per il personale anche dirigenziale; si obbliga il personale, anche di qualifica dirigenziale, alla fruizione di ferie, riposi e permessi senza dar luogo in nessun caso alla c.d. «monetizzazione» (articolo 5, comma 8); si vieta di attribuire incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza già appartenenti ai ruoli, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti (articolo 5, comma 9); si prevede inoltre anche per le Autorità indipendenti il contenimento della spesa per consumi intermedi in misura pari al 5 per cento per il 2012 e al 10 per cento dal 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nel 2010 (articolo 8, comma 3). Nel sistema di *governance* multilivello si assiste dunque al consolidamento di orientamenti contrapposti: se 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. Occorre infatti evitare che l'in-

debolimento del regolatore produca la sua «cattura» da parte dei soggetti regolati sul piano dell'informazione e della capacità di analisi dei mercati.

Per quanto riguarda il personale delle autorità, attualmente l'ordinamento della gran parte di esse è modellato su quello dell'*Antitrust* e, a sua volta, quest'ultimo su quello della Banca d'Italia. Nel presente disegno di legge si prevede 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.

Nel disegno di legge non vengono dettate norme specifiche sulla retribuzione dei Presidenti e dei componenti delle Autorità indipendenti poiché in materia è già intervenuto il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2012 recante «Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali», adottato in attuazione dell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»). In precedenza la retribuzione dei Presidenti e dei componenti delle Autorità indipendenti era infatti fissata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in misura superiore al tetto massimo attualmente consentito.

Per quanto riguarda il potere normativo delle autorità, come è noto esse 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 tra i poteri. Tra l'altro negli ultimi anni gli interventi del legislatore, anche in sintonia con l'ordinamento europeo, hanno determinato un in-

cremento quantitativo e tipologico delle funzioni attribuite alle *authorities*. Accade sempre più spesso 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. Come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti delle Autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo, la presente proposta all'articolo 8 incrementa le garanzie procedurali (pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, oltre che nel Bollettino dell'autorità e sul sito *internet*, obbligo di motivazione, consultazioni pubbliche, revisione periodica delle delibere), come auspicato anche nel corso dell'indagine conoscitiva della scorsa legislatura.

Si ricorda che già il decreto-legge n. 201 del 2011 interviene nell'ambito dei poteri delle autorità prevedendo una significativa integrazione delle attribuzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, conferendo ad essa anche la legittimazione ad agire nei confronti di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla Pubblica amministrazione che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. Pertanto, mentre le preesistenti funzioni di monitoraggio e proposta 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 poter attivare un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo utilizzando anche tutti i conseguenti strumenti di tutela, incluse eventuali misure cautelari.

Altro aspetto rilevante è quello che attiene alla tutela dei cittadini di fronte agli atti delle autorità indipendenti. La tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti delle autorità rappresenta 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. In tale ambito si è assistito alla progressiva attrazione delle controversie nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Le singole leggi istitutive delle autorità hanno infatti attribuito, in prevalenza, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione avverso i provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti. Tuttavia in alcuni casi 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.

Nel corso della XVI legislatura con il codice del processo amministrativo, adottato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sono state introdotte 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 è stato

ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, devolvendosi ad esso 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 nel previgente regime normativo seguiva un regime parzialmente differenziato. 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 per la protezione dei dati personali nonché le controversie aventi ad oggetto le deliberazioni della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni. Con riguardo al secondo aspetto si 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. Nel presente disegno di legge si mantiene questa impostazione ma si prevede che la competenza di primo grado spetti in via esclusiva al Tribunale amministrativo della Regione in cui ha sede l'Autorità, al fine di non appesantire ulteriormente il carico di lavoro gravante sul TAR del Lazio.

Con l'articolo 9 del presente disegno di legge si uniforma la normativa prevedendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su ogni controversia avente ad oggetto atti e provvedimenti delle autorità.

Infine, l'articolo 10 riguarda i rapporti istituzionali delle Autorità. Esse riferiscono al Parlamento sui risultati dell'attività svolta presentando una relazione annuale. È inoltre disciplinata la partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali che riuni-

scono le varie Autorità nazionali di regolamentazione e di vigilanza.

L'articolo 11 istituisce la Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti, composta da dieci senatori e dieci deputati. La Commissione, fra l'altro, esprime un parere vincolante sulle nomine e si pronuncia sulle iniziative legislative che hanno una rilevanza strategica ai fini dell'apertura del mercato e della tutela dei consumatori.

L'articolo 12 puntualizza che la legge non comporta oneri finanziari aggiuntivi per lo Stato in quanto ai nuovi o maggiori oneri le Autorità provvedono gradualmente nell'ambito dei meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori e del mercato in conformità a quanto previsto dall'articolo 7, comma 5.

Concludendo, anche a seguito dei risultati dell'indagine conoscitiva svolta dalla Com-

missione Affari costituzionali della Camera nella scorsa legislatura, riteniamo opportuno che il Parlamento intervenga per superare le criticità emerse dall'indagine. L'obiettivo è quello di consolidare la posizione delle Autorità nel sistema istituzionale, di assicurare 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.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## CAPO I

## OGGETTO

## Art. 1.

*(Finalità e ambito della legge)*

1. Le disposizioni della presente legge stabiliscono principi e norme in materia di funzioni, organizzazione e attività delle Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati, al fine di rafforzarne e razionalizzarne i compiti 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 dell'Unione europea; 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. Restano ferme, in quanto compatibili con la presente legge, le discipline relative alle singole Autorità.

2. Le disposizioni della presente legge sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di tutela del risparmio e dei mercati finanziari, di garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali dei cittadini consumatori e utenti nonché in materia di ordinamento degli enti pubblici nazionali.

3. Restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo e dei Ministri nelle materie di cui alla presente legge e le competenze di regioni ed enti locali previste dalla normativa vigente.



## CAPO II

AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI  
SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

## Art. 2.

*(Disposizioni generali sulle Autorità  
di regolazione dei servizi di pubblica utilità)*

1. Al fine di accelerare e rendere effettiva l'introduzione della concorrenza, le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e nel rispetto delle procedure di cui all'articolo 8, possono adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica, nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge e nel rispetto dell'ordinamento comunitario.

2. Nei casi di grave turbamento al funzionamento del mercato da cui derivi la lesione potenziale o attuale dei diritti dei consumatori e degli utenti, l'Autorità di regolazione competente per settore può adottare misure urgenti a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, nel rispetto dell'ordinamento comunitario. L'Autorità di regolazione può adottare tali misure anche in via cautelare, sentite in forma semplificata e abbreviata le imprese interessate.

3. Sono Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ai fini della presente legge:

a) l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481;

b) l'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni;

c) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249.

CAPO III  
AUTORITÀ DI VIGILANZA

Art. 3.

*(Individuazione delle Autorità di vigilanza)*

1. Sono Autorità di vigilanza ai fini della presente legge:

*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;

*c)* l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;

*d)* l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni.

2. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dall'articolo 5 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

CAPO IV  
AUTORITÀ DI GARANZIA

Art. 4.

*(Individuazione delle Autorità di garanzia)*

1. Sono Autorità di garanzia ai fini della presente legge:

*a)* il Garante per la protezione dei dati personali;

b) la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;

c) l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

## CAPO V

### ADEGUAMENTO DEGLI ORDINAMENTI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

#### Art. 5.

##### *(Ambito di applicazione)*

1. Al fine di consentire l'immediata attuazione del disegno di riorganizzazione funzionale previsto dalla presente legge, le norme di cui al presente capo si applicano alle seguenti Autorità indipendenti di regolazione, di vigilanza e di garanzia dei mercati:

a) alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui al capo II;

b) alle Autorità di vigilanza sui mercati finanziari di cui al capo III, fatte salve le deroghe specificamente previste per la Banca d'Italia dal presente capo;

c) alle autorità di garanzia di cui al Capo IV;

d) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nei limiti previsti dal presente capo.

2. Restano ferme, in quanto compatibili con le disposizioni di cui al presente capo, le discipline relative alle singole Autorità istituite con precedenti leggi.

## Art. 6.

*(Disposizioni in materia di composizione  
del collegio delle Autorità)*

1. Ogni Autorità di cui alla presente legge è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro membri.

2. 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 della procedura di cui al comma 3.

3. Possono essere designati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti per materia, nel rispetto dell'equilibrio di genere, soltanto soggetti che abbiano presentato la loro candidatura nell'ambito di una apposita procedura di sollecitazione pubblica avviata con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di un apposito bando predisposto dalla Presidenza del Consiglio. Le designazioni del Governo sono sottoposte al parere vincolante della Commissione parlamentare di cui all'articolo 11, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, previa pubblicazione del *curriculum vitae* e audizione delle persone designate. La procedura di nomina dei componenti delle Autorità è avviata centoventi giorni prima della scadenza del mandato dei componenti delle Autorità in carica con la pubblicazione del bando di cui al presente comma.

4. I componenti delle Autorità sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui operano le medesime Autorità. Non possono essere nominati componenti coloro che nell'anno precedente alla nomina hanno ricoperto incarichi elettivi politici o che, in relazione alle cariche assunte nell'anno precedente alla nomina nelle imprese regolate o vigilate, permangano portatori di interessi in conflitto

con l'esercizio della funzione di regolazione o di vigilanza, nonché coloro che sono stati componenti del collegio di altra Autorità indipendente. Restano ferme altresì le incompatibilità per i titolari di cariche di Governo previste dalla normativa vigente. I componenti delle Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica. In caso di dimissioni o impedimento del Presidente o di un componente delle Autorità, si procede alla sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina dei componenti dell'Autorità, la loro durata in carica e la non rinnovabilità del mandato. Per le Autorità di nuova istituzione, due dei componenti sono nominati per un periodo di cinque anni, così da evitare il rinnovo contestuale dell'intero collegio.

5. In caso di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, può deliberare, previo parere favorevole espresso a maggioranza di due terzi dei componenti dalla Commissione parlamentare di cui all'articolo 11, la revoca motivata del collegio, che viene disposta con decreto del Presidente della Repubblica.

6. Per l'intera durata dell'incarico i componenti delle Autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi nelle imprese operanti nei settori di competenza delle Autorità. All'atto di accettazione della nomina, i componenti delle Autorità sono collocati fuori ruolo o in posizioni analoghe, se dipendenti di pubbliche amministrazioni. Nell'anno successivo alla cessazione dall'incarico, i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti

di collaborazione, di consulenza o di impiego con imprese nei cui confronti sono state adottate misure regolatorie specifiche o aperte istruttorie di vigilanza dell'Autorità presso cui hanno svolto il mandato, né esercitarvi funzioni societarie. La violazione di tale divieto è punita, ferma restando la responsabilità penale ove il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari nel minimo a 25.000 euro e nel massimo alla maggiore somma tra 250.000 euro e l'importo del corrispettivo percepito. Ferme restando le altre disposizioni previste dagli ordinamenti di settore, all'imprenditore che abbia violato tale divieto si applicano le sanzioni previste dall'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481. I valori delle predette sanzioni sono rivalutati, ogni due anni, in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

7. I componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Restano ferme le disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di scambio di informazioni previste dalle leggi speciali per le Autorità di cui al capo III. Con apposito regolamento, le Autorità adottano il proprio codice deontologico, che stabilisce le regole di condotta dei componenti, dei dirigenti e del personale, anche con previsioni relative al biennio successivo alla cessazione del mandato o del rapporto di impiego.

8. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 non si applicano alla Banca d'Italia.

9. Le disposizioni di cui al presente articolo trovano applicazione alle nomine successive alla data di entrata in vigore della presente legge.

## Art. 7.

*(Disposizioni in materia di organizzazione delle Autorità)*

1. Le Autorità di cui alla presente legge hanno autonomia organizzativa, contabile e amministrativa.

2. Nelle materie inerenti all'organizzazione interna delle Autorità, il collegio svolge le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo. Le funzioni di gestione, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono attribuite ai servizi e agli uffici. Il collegio può attribuire al Presidente o a singoli componenti la delega a svolgere attività specifiche o ad assumere determinazioni in ambiti di competenza specificamente individuati.

3. All'amministrazione, al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'organizzazione interna di ciascuna Autorità è preposto il segretario generale. Il segretario generale è nominato dal collegio, su proposta del Presidente dell'Autorità, tra i dirigenti dell'Autorità in servizio da almeno due anni e per un periodo non inferiore a quattro anni e non superiore a sette salvo revoca per giusta causa. Ai rapporti del collegio con i servizi e gli uffici può sovrintendere un capo di Gabinetto, che svolge anche le funzioni di segretario del collegio. Il capo di Gabinetto è nominato dal collegio, su proposta del Presidente dell'Autorità.

4. Per l'esercizio delle funzioni di controllo a carattere contenzioso e sanzionatorio, l'organizzazione interna delle Autorità assicura la separazione tra funzioni istruttorie degli uffici e funzioni decisorie del collegio. Ferme restando le garanzie funzionali e procedurali previste dalla legge e dai rispettivi ordinamenti, le Autorità, con appositi regolamenti, possono individuare i casi in cui avvalersi, per lo svolgimento di attività preparatorie e strumentali, di altri soggetti pub-

blici secondo modalità definite in appositi accordi e convenzioni.

5. Le Autorità provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie assegnate, anche in deroga alla disciplina generale e speciale in materia di contabilità, ove le risorse provenienti dal finanziamento a carico degli operatori e del mercato siano prevalenti rispetto a quelle a carico del bilancio dello Stato previste a legislazione vigente. Le modalità di attuazione delle disposizioni normative per il finanziamento a carico degli operatori e del mercato, compresi i termini per il versamento e gli strumenti di controllo sulla efficienza della gestione a disposizione degli operatori e del mercato, sono fissate con propria deliberazione da ciascuna Autorità. Le suddette deliberazioni sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni di cui al presente comma divengono esecutive. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

6. Alle dipendenze di ciascuna Autorità è posto un ufficio composto da personale di ruolo, il cui organico è stabilito dalla legge. Con regolamento dell'Autorità, sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro e nei limiti posti dagli stanziamenti ordinari di bilancio previsti per il suo funzionamento, si provvede alla definizione della pianta organica e alla determinazione dell'organico definitivo del personale di ruolo, la cui consistenza può discostarsi in misura non superiore a un decimo di quella prevista dalla legge. Con proprio regolamento, l'Autorità stabilisce le modalità di accesso per pubblico concorso al ruolo organico in conformità ai principi stabiliti dalla legge istitutiva.



7. L'Autorità può inoltre avvalersi, per motivate esigenze di carattere eccezionale, di un contingente di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche collocati in posizione di comando o di fuori ruolo ovvero in aspettativa nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Il contingente non può essere superiore, complessivamente, a un ventesimo della dotazione organica dell'Autorità e il numero dei dirigenti in esso incluso non può essere superiore a un decimo dei posti delle qualifiche dirigenziali previsti dalla pianta organica dell'Autorità. Il personale fuori ruolo percepisce esclusivamente il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza. In aggiunta al contingente ordinario e nel limite di un quinto della dotazione organica iniziale stabilita dalla legge istitutiva, ciascuna Autorità può assumere personale specializzato, con contratto a tempo determinato disciplinato dalle norme di diritto privato. Le Autorità possono altresì avvalersi di personale dipendente di altre Autorità indipendenti in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità e di esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni, mediante collocamento fuori ruolo, nell'ambito di convenzioni concluse tra le Autorità interessate.

8. Ciascuna Autorità adotta, adeguandoli entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge alle disposizioni del presente articolo, i regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni vigenti sulla contabilità generale dello Stato, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale addetto, nei limiti stabiliti dalle singole leggi istitutive. Le Autorità provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie a loro disposizione.

9. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla Banca d'Italia.

## Art. 8.

*(Disposizioni in materia di procedimenti  
e atti delle Autorità)*

1. I regolamenti e gli atti a contenuto generale adottati dalle Autorità di cui alla presente legge sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e nel Bollettino dell'Autorità, nonché, con funzione meramente informativa, sul sito *internet* di ciascuna Autorità. Ciascuna Autorità redige annualmente una raccolta degli atti di cui al presente comma, nonché delle norme legislative e regolamentari dello Stato oggetto di attuazione da parte della stessa Autorità. Di tale raccolta, che ha valenza meramente informativa, deve essere garantita adeguata pubblicità, anche mediante il sito *internet* dell'Autorità.

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.

3. Le Autorità consultano i soggetti interessati e i loro organismi rappresentativi e si avvalgono di forme di consultazione pubblica, basate sulla diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare, al fine di acquisire, entro un congruo termine, osservazioni scritte. Le Autorità possono altresì consentire agli interessati di presentare le loro osservazioni anche oralmente, in audizioni individuali o collettive, delle quali viene redatto verbale. Le Autorità rendono pubblici mediante il proprio sito *internet* i risultati delle consultazioni svolte, salva la tutela di eventuali informazioni riservate. La pubblicazione dei singoli contributi è

consentita previo consenso del soggetto che ha partecipato alla consultazione.

4. Le Autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni di mercato e dei bisogni dei consumatori e degli utenti, nel rispetto del principio di proporzionalità.

5. Le Autorità disciplinano con propri regolamenti l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, indicando i termini massimi per la conclusione dei procedimenti e altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi con decisione motivata.

6. Le Autorità possono promuovere la redazione di codici deontologici o norme di autoregolamentazione da parte di soggetti regolati o vigilati.

7. I procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie degli uffici e funzioni decisorie del collegio. Restano salve le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

8. Per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte delle Autorità si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui al capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Non è in ogni caso ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge medesima.

9. I commi da 2 a 5 non si applicano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

## Art. 9.

*(Disposizioni in materia di ricorsi avverso i provvedimenti delle Autorità)*

1. Ad eccezione delle controversie aventi ad oggetto gli atti del Garante per la protezione dei dati personali, nonché le deliberazioni della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni, ogni controversia avente ad oggetto atti e provvedimenti delle Autorità di cui alla presente legge è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo della Regione in cui ha sede l'Autorità. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. Nei giudizi di cui al presente comma l'incarico di consulente tecnico d'ufficio non può essere attribuito a dipendenti dell'Autorità che è parte in causa, anche se cessati dal servizio da meno di cinque anni.

## Art. 10.

*(Disposizioni in materia di rapporti istituzionali)*

1. Le Autorità di cui alla presente legge riferiscono al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti presentando una relazione annuale alla Commissione di cui all'articolo 11, che illustra, tra l'altro, l'andamento delle entrate in applicazione dei meccanismi di autofinanziamento di cui all'articolo 7, comma 5.

2. Le Autorità possono presentare al Parlamento e al Governo pareri e segnalazioni in ordine alle iniziative legislative o regolamentari necessarie alla promozione della concorrenza e al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi istitutive.

3. Le Autorità collaborano tra loro nelle materie di competenza concorrente, anche mediante la stipula di apposite convenzioni, e assicurano la leale cooperazione, anche attraverso segnalazioni e scambi di informazioni, con le Autorità e le amministrazioni competenti dell'Unione europea e degli altri Stati, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Le Autorità sono gli unici soggetti designati a partecipare alle reti e agli organismi comunitari, europei e internazionali che riuniscono le Autorità nazionali di regolamentazione, vigilanza e garanzia nei settori e negli ambiti di rispettiva competenza. La designazione dei soggetti partecipanti ai gruppi di consultazione del Consiglio dell'Unione europea spetta ai Ministeri competenti per settore, i quali, sotto la propria responsabilità e il proprio controllo, possono farsi assistere o sostituire da organi tecnici.

4. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a fornire alle Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione necessaria per l'adempimento delle loro funzioni.

5. Nell'esercizio dei poteri ispettivi e di raccolta di informazioni previsti dalle leggi istitutive, le Autorità possono avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della Guardia di finanza, che agisce con i poteri ad esso attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale disponibili in modo da non determinare oneri aggiuntivi. Tutte le notizie, le informazioni e i dati acquisiti dal Corpo della Guardia di finanza nell'assolvimento dei compiti previsti dal presente comma sono coperti dal segreto d'ufficio e vengono senza indugio comunicati alle Autorità che hanno richiesto la collaborazione.

## Art. 11.

*(Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati)*

1. È istituita la Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro.

2. La Commissione si riunisce per la prima seduta entro venti giorni dalla nomina del Presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente, costituiscono l'ufficio di presidenza. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento stesso. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

3. La Commissione:

a) esprime un parere vincolante sulle nomine di cui all'articolo 6;

b) esamina la relazione annuale presentata da ciascuna Autorità di cui alla presente legge;

c) si esprime sui pareri e sulle segnalazioni formulate dalle Autorità e sulle inizia-

tive legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

Art. 12.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. La presente legge non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

2. Ai nuovi o maggiori oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, le Autorità provvedono nell'ambito dei meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori e del mercato, in conformità con quanto previsto dall'articolo 7, comma 5 della presente legge.

