

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

21.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATO BRUNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2	Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	6
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE AUTORITY AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI		Malavasi Ivan, <i>Rappresentante di R.ete. Imprese Italia</i>	2, 6, 7
Audizione dei rappresentanti di Confindustria e di R.ete. Imprese Italia:		Panucci Marcella, <i>Rappresentante di Confindustria</i>	3, 6, 8
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2, 6, 8	Volpi Raffaele (LNP)	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile Nuovo Polo (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IRNP; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti di Confindustria e di R.ete. Imprese Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, l'audizione di rappresentanti di Confindustria e di R.ete. Imprese Italia.

Comunico che R.ete. Imprese Italia ha consegnato un documento scritto alla presidenza, che è in distribuzione.

Nel ringraziare gli intervenuti, do loro la parola ad iniziare da Ivan Malavasi, presidente di R.ete. Imprese Italia. Seguirà Marcella Panucci, direttore affari legislativi di Confindustria.

IVAN MALAVASI, *Rappresentante di R.ete. Imprese Italia.* Ringrazio la Commissione dell'opportunità che ci viene accordata. R.ete. Imprese Italia presenta un documento condiviso, nel quale sono riportate numerose riflessioni sulle Autorità amministrative indipendenti; viene sottoli-

neata la cultura sottesa alla loro nascita e la positività dei ruoli che svolgono ma è anche valutato un loro appesantimento che forse si è verificato negli anni. D'altronde, le sovrapposizioni non sono una novità per il nostro Paese.

Vorremmo sottolineare che le Autorità devono svolgere sempre più un ruolo terzo, sempre più autonomo, per conquistare intanto la credibilità che spetta loro, ma soprattutto per avere come unico obiettivo la fedeltà al loro mandato. Si tratta, quindi, di trovare meccanismi che ne garantiscano la tempestività e il reale utilizzo dei soggetti economici o privati nei confronti della garanzia della trasparenza.

Il mercato è spesso troppo ideologizzato. Certo, il mercato è sicuramente qualcosa di positivo, ma anch'esso ha bisogno di agire nell'ambito di un quadro di regole. Le Autorità costituiscono, appunto, uno dei modi per garantire un quadro di regole. Alcune grandi questioni riguardano, peraltro, le prime Autorità che sono state istituite: mi riferisco in particolare a quelle dell'energia, alla Consob, a quella delle telecomunicazioni. Vi sono molti elementi che ci impongono di valutare con attenzione un impianto legislativo che si è creato negli anni attorno alle Autorità e che in alcuni casi ha prodotto anche misure che hanno aumentato — lo dico in modo molto chiaro e molto trasparente — la pressione di un certo livello di burocrazia nei confronti dei soggetti controllati. Se abbiamo bisogno di qualcosa, in questo Paese, è di aumentare la trasparenza e l'efficienza, non certo l'aspetto della pressione burocratica.

Intendiamo sottolineare in modo molto deciso la terzietà e quindi l'autonomia del soggetto garante. Evidentemente, di fronte alle segnalazioni il garante interviene, ma

i tempi sono lunghi e non sempre è chiaro l'effettivo impatto delle scelte del garante; se le misure sanzionatorie a livello economico sono più semplici, quelle a livello normativo non sempre ci risultano chiare.

Rafforzare un sistema di relazioni tra dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti e i soggetti che fanno ricorso credo che sia un elemento importante. Si dovrebbe individuare una soluzione di compromesso che consenta di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia finanziaria delle singole Autorità, senza tuttavia generare oneri eccessivi a carico delle imprese, prevedendo meccanismi premiali in favore di quelle che svolgono l'attività con maggiore efficienza.

Il sistema di regolazione è incompleto. La legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) lascia scoperti importanti settori, come trasporti, servizi postali, e altri settori « amministrati » appaiono ancora poco rivolti al mercato.

Occorre partire dalla considerazione di un quadro normativo che appare nel suo complesso soddisfacente nell'impostazione, ma certamente perfettibile in ordine all'organizzazione e soprattutto in ordine ai procedimenti seguiti nell'esercizio delle diverse competenze, intervenendo in modo chirurgico su aspetti e profili che presentano evidenti esigenze di riallineamento ai principi di carattere generale dell'ordinamento.

Concluderei qui la mia relazione, in cui ho sottolineato gli aspetti che ritengo fondamentali: da una parte l'autonomia, l'indipendenza e la trasparenza di organi che sono di grande utilità nella normazione del mercato, dall'altra la necessità di non appesantire di atti burocratici le imprese per permettere loro di stare nel mercato rispettando le regole.

Il documento scritto che abbiamo consegnato è molto articolato, complesso e puntuale. Esprime le nostre valutazioni, che sono di merito rispetto al giudizio delle Autorità ma anche rispetto alle aspettative di un sistema di imprese così

articolato come quello di R.ete. Imprese Italia, che va dai servizi alle attività commerciali, al turismo, all'ospitalità, ai servizi alle persone, alla produzione, rappresentando un complesso di imprese di 2,5 milioni di soggetti economici, che dalla regolamentazione dei mercati non hanno che da guadagnare.

MARCELLA PANUCCI, *Rappresentante di Confindustria*. Signor presidente, ringrazio lei e la Commissione per averci invitato a questa audizione. Il tema è per noi di grandissimo rilievo. Confindustria si è occupata della disciplina delle Autorità indipendenti in più occasioni. Ricordo, in particolare, la riforma del risparmio, laddove fu affrontato un intervento molto importante di riorganizzazione di funzioni e competenze di alcune Autorità di vigilanza.

In quella sede fu affrontato opportunamente un principio che noi sostenevamo da tempo, quello della vigilanza per finalità. Si fece, quindi, un primo riassetto di alcune tipologie di Autorità di vigilanza.

Rimane, tuttavia, il fatto che le Autorità di vigilanza e le Autorità indipendenti più in generale in Italia storicamente nascono non sulla base di un disegno unitario, ma per alcune specifiche ragioni alle quali si aggiunge un processo di integrazione comunitario che ha portato all'introduzione di alcune nuove Autorità, come per esempio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che sono collegate anche a processi di liberalizzazione e privatizzazione.

Abbiamo, quindi, un panorama di Autorità diverse tra di loro, alcune con funzioni trasversali, altre settoriali; alcune con poteri di regolamentazione e vigilanza, altre soltanto con poteri di vigilanza e controllo. Si tratta, quindi, di organismi molto diversificati, sia per funzioni sia dal punto di vista della disciplina dell'organizzazione, della nomina dei loro componenti, del finanziamento. Pertanto, anche

da un punto di vista dell'indipendenza, la situazione varia a seconda della tipologia di autorità.

È un processo che ha avuto la sua massima espansione negli anni Novanta. Ultimamente non abbiamo assistito (forse possiamo dire per fortuna) alla nascita di nuove Autorità, sebbene — qui condivido quanto diceva il rappresentante di R.ete. Imprese Italia — in alcuni settori sarebbe opportuno pensare all'intervento di Autorità indipendenti: quello dei trasporti sicuramente e alcuni servizi pubblici sono settori che richiedono una presenza tecnica e neutrale di un regolatore e di un controllore.

L'esperienza ad oggi delle Autorità indipendenti è stata sicuramente positiva. Esse hanno portato comunque un contributo tecnico importante, anche in termini di regolamentazione, e hanno svolto un'attività di controllo su vari mercati che ha condotto a comportamenti sicuramente più corretti da parte degli operatori. Peraltro, Confindustria rappresenta imprese che operano in quasi tutti i mercati vigilati, salvo banche e assicurazioni, quindi abbiamo un'esperienza abbastanza ampia sull'operato delle Autorità indipendenti.

Tuttavia, ci sono stati dei problemi che vorrei riassumere molto brevemente.

Il primo problema è stato un eccesso di regolamentazione. Varie normative anche importanti, ad esempio il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, il Testo unico della finanza, ma non solo, hanno delegato, a volte in maniera eccessivamente ampia, poteri regolamentari alle Autorità di vigilanza. Non mi riferisco soltanto al settore finanziario, ma anche ad altri settori. Questo ha portato — lo rilevava prima il presidente Malvasi — a una regolamentazione veramente esorbitante in molti settori.

È vero che le Autorità di vigilanza sono soggette a un'analisi di impatto della regolamentazione. Si tratta di un'analisi preventiva, ma devo dire che nella nostra esperienza spesso questa analisi serve più a giustificare scelte che sono già state

prese piuttosto che a verificare le varie tipologie di scelte e l'impatto sugli operatori e sugli utenti.

Di conseguenza, quello della regolamentazione molto capillare e spesso eccessiva che viene da alcune Autorità è un problema che noi avvertiamo con molta sensibilità.

Non nascondo che abbiamo rilevato molti limiti anche nell'operato di queste Autorità, in particolare dal punto di vista dell'indipendenza e del finanziamento. È sicuramente opportuno, dopo alcuni decenni dall'istituzione delle Autorità, riflettere sulla necessità di un intervento regolamentare.

Probabilmente non si può pensare a un unico intervento che interessi tutte le Autorità perché queste, come dicevo prima, hanno nature e funzioni diverse, quindi forse non sarebbe opportuno immaginare un'unica normativa, una sorta di *one size fits all*. Sicuramente, però, alcune regole comuni possono essere individuate.

In particolare, per quel che riguarda l'indipendenza, alcune Autorità hanno meccanismi di nomina più o meno prossimi al potere esecutivo. È evidente che tale prossimità non aiuta in termini di indipendenza delle Autorità medesime e, quindi, sarebbe opportuno immaginare meccanismi di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti che siano più collegati al Parlamento e al Presidente della Repubblica, come accade ad esempio per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che non al potere esecutivo.

Anche la durata del mandato è importante, perché una durata coincidente con quella degli organi politici non consente il mantenimento di una certa indipendenza; quindi, una durata sufficientemente lunga, ma scollegata dalle funzioni politiche è sicuramente opportuna. Ad oggi, le Autorità indipendenti hanno una durata assolutamente differenziata fra di loro.

Un altro tema estremamente importante è quello dell'incompatibilità dei componenti delle Autorità indipendenti. Anche in questo caso, tanto maggiore è la distanza dal potere politico e dell'Esecutivo,

tanto migliore sarà il rendimento in termini di indipendenza e di autorevolezza dell'Autorità.

Sicuramente ci sono dei meccanismi *ex ante* per individuare le incompatibilità, ma esistono anche dei meccanismi *ex post* che possono aiutare le Autorità a non essere « catturate » dai soggetti regolati, una sorta di *cooling-off period*, già applicato con riguardo ad alcune situazioni: immagino la disciplina delle società di revisione, la quale, sebbene riguardi soggetti privatistici, comunque può essere presa in considerazione, e prevede un periodo di tempo entro il quale i componenti, nel caso specifico, delle Autorità indipendenti non possono assumere incarichi nell'ambito delle società vigilate. Questo sarebbe importante per garantire una certa distanza rispetto ai soggetti regolati.

Da un punto di vista dell'autorevolezza, è evidentemente importante il meccanismo di selezione dei componenti delle Autorità indipendenti. Le leggi di istituzione delle Autorità fanno riferimento, spesso in maniera abbastanza generica, ai requisiti di professionalità e onorabilità. È evidente che tali requisiti sono quelli su cui bisogna puntare per garantire l'autorevolezza delle Autorità.

Richiamo, dunque, l'attenzione sull'esigenza di un procedimento per la nomina dei componenti delle Autorità indipendenti che sia trasparente nei confronti dell'opinione pubblica. Immagino, per esempio, un meccanismo di pubblicazione dei *curricula* dei soggetti che potrebbero ricoprire questi ruoli e di motivazione, da parte del soggetto che nomina tali componenti, della scelta effettuata.

Il tema del finanziamento è un altro tema estremamente sensibile. Nella manovra, se non erro, di due anni fa abbiamo assistito a un certo fermento causato dal fatto che alcune Autorità non avevano fondi sufficienti per finanziare la propria attività. Le diverse Autorità hanno meccanismi di finanziamento differenziati, alcuni a carico esclusivamente dell'erario, altri sono dei sistemi misti.

Naturalmente il meccanismo migliore sarebbe quello a carico dell'erario. Non lo

dico per gli interessi delle imprese che non vogliono corrispondere i contributi ma, al contrario, perché sarebbe il meccanismo che garantirebbe la maggiore equidistanza rispetto ai soggetti regolati.

È evidente che ragioni di finanza pubblica non consentono in tutti i casi di optare per un finanziamento a carico dell'erario, quindi evidentemente un finanziamento misto in molti casi può essere una scelta opportuna, soprattutto laddove ci siano soggetti vigilati facilmente individuabili sulla base, ad esempio, del mercato di riferimento, sia esso il mercato delle società quotate oppure di chi (penso all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, all'AGCOM, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas e via dicendo) opera in determinati settori.

L'ultimo punto che vorrei affrontare riguarda i poteri regolatori. Come dicevo prima, a proposito dell'analisi di impatto della regolamentazione — che devo dire viene svolta in maniera abbastanza precisa dalle autorità di regolamentazione che vi sono soggette e che la fanno seguire da una consultazione spesso ampia di tutti i soggetti interessati, e si tratta sicuramente di una pratica molto positiva — spesso ci sembra che sia volta più a giustificare una scelta preventivamente individuata che a cercare di capire quale sia l'impatto delle diverse possibili scelte.

Ultimamente abbiamo assistito a una moltiplicazione di norme di carattere regolamentare che hanno onerato le imprese di una serie di obblighi e di carichi particolarmente pesanti. A questo punto ci chiediamo se non sia opportuno prevedere, come accade già in alcuni settori regolamentari dove non operano le Autorità di vigilanza, una forma di valutazione *ex post* dell'onere normativo e regolamentare introdotto, una specie di misurazione oneri che viene svolta dal Ministero per la pubblica amministrazione.

Questo aiuterebbe a capire quanto pesi l'onere regolamentare sulle imprese e quali siano gli strumenti per affrontare queste situazioni.

Faccio un ultimo richiamo all'aspetto dell'eccesso di regolamentazione che ri-

guarda in particolare alcune specifiche Autorità di regolamentazione e vigilanza. Questo accade molto spesso perché le Autorità cercano di regolare *ex ante* la gran parte dei possibili comportamenti e delle eventuali anomalie che si possono verificare, molto spesso rinunciando a esercitare quella discrezionalità tecnica che compete loro per legge attraverso un'azione efficace di vigilanza sui mercati ed eventualmente anche di esercizio dei poteri sanzionatori.

Noi riteniamo che se a fronte di una regolamentazione meno pervasiva ci fosse un'attività più efficace di vigilanza in alcuni casi, le imprese sarebbero ben contente di essere molto vigilate, ma non troppo gravate da oneri regolamentari.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendono intervenire per porre questi o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio gli auditi per il loro contributo. Prendo spunto dall'ultima notazione della rappresentante di Confindustria, che mi sembra fosse riferita anche dal presidente Malavasi: la questione degli oneri regolamentari per le imprese da parte delle Autorità. Se n'è parlato in modo un po' generico, mentre sarebbe interessante capire da quali Autorità provengano e rispetto a quali finalità, quali sono poi i punti critici dell'eccesso di regolamentazione e degli oneri burocratici che derivano alle imprese, dal momento che alcuni sono più facilmente ridimensionabili, altri probabilmente meno.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

IVAN MALAVASI, Rappresentante di Rete Imprese Italia. Potrei citare un caso eclatante per le imprese: quello dell'Autorità sulla *privacy*, la cui pervasività è davvero eccessiva. La Commissione ha ben presente qual è il quadro della dimensione imprenditoriale italiana, dalla micro alla grande impresa. La quantità è enorme e la Commissione può comprendere, conside-

rando il numero elevato di imposizioni, quali siano i costi burocratici e spesso anche l'inefficacia di alcune norme.

MARCELLA PANUCCI, Rappresentante di Confindustria. Condivido quanto detto dal presidente Malavasi. Peraltro, è singolare che il Garante per la *privacy* non abbia un vero e proprio potere regolamentare, ma un potere di adozione di provvedimenti generali che comunque si trasforma in un potere regolamentare veramente pervasivo.

Un altro esempio è quello della Consob, che adotta molto spesso, in attuazione delle varie modifiche al Testo unico della finanza, una serie di provvedimenti regolamentari che si inseriscono nel regolamento emittenti o mercati e che hanno un carattere veramente pervasivo. Lo abbiamo segnalato anche al presidente Vegas, chiedendo da una parte meno regolamentazione iper-tecnica e iper-pervasiva, nel senso che vengono disciplinate alcune casistiche in maniera molto dettagliata, e dall'altra una seria attività di vigilanza sui mercati e su tutti i soggetti vigilati, anche attraverso un'interazione col mercato.

Si tratta, cioè, di chiedere informazioni alle società, fare ispezioni, produrre interventi pregnanti sui soggetti vigilati, che peraltro, nel caso specifico, non sono neanche tantissimi. Questo aiuterebbe perché evidentemente l'onere regolamentare si alleggerirebbe, sarebbe più facile applicare le norme di regolamento, che potrebbero essere più chiare, e attraverso un dialogo con le Autorità di vigilanza sicuramente ne guadagnerebbe la trasparenza del mercato.

PRESIDENTE. L'onorevole Volpi ha chiesto di intervenire per porre una breve domanda.

RAFFAELE VOLPI. La mia è una domanda molto semplice, che a mio avviso rimanda al rapporto che esiste fra le organizzazioni di imprese e i sistemi isti-

tuzionali. Secondo i nostri auditi, è utile in questo momento in Italia proporre una regolamentazione delle *lobby*?

IVAN MALAVASI, *Rappresentante di Rete. Imprese Italia*. Tutte le volte che pensiamo di regolamentare dei pezzi della vita sociale e politica — esprimo un giudizio da cittadino — non dimostriamo mai grande capacità di direzione. Questo è un elemento di debolezza.

Forse questo Paese, prima di regolamentare le *lobby* dovrebbe regolamentare la rappresentanza.

MARCELLA PANUCCI, *Rappresentante di Confindustria*. Esprimo un'opinione personale, non meditata. Penso che spesso

sarebbe sufficiente applicare le norme che già esistono, civili e penali, per evitare comportamenti anomali.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 29 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0015000