



AUDIZIONE LEGAUTONOMIE

Commissione Affari costituzionali

Camera dei deputati

Roma, 4 maggio 2011 - Ore 15

Aula I Commissione

Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti

Documentazione

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Audizione Legautonomie 4 maggio 2011

I. Nell'arco dell'ultimo trentennio nel nostro paese e negli altri paesi europei sono state istituite numerose autorità amministrative con funzioni di garanzia e di regolazione in settori strategici quali i mercati finanziari, l'informazione e le comunicazioni, le assicurazioni, l'erogazione di servizi pubblici essenziali.

Lo sviluppo delle Autorità indipendenti (AI), è stato principalmente determinato da un complesso di fattori di ordine politico-istituzionale ed economico-sociale che ha investito il nostro paese e dall'azione delle istituzioni comunitarie in favore del principio della concorrenza e tutela dei consumatori nonché dell'affermazione di regole comuni nei settori della finanza e del credito, del mercato e dei servizi pubblici, della comunicazione e protezione dei dati personali.

Per garantire lo svolgimento di funzioni di garanzia e di regolazione in settori di così rilevante interesse strategico in una posizione di indipendenza dal potere politico che assicuri l'assenza di subordinazione rispetto ad altre amministrazioni pubbliche con regole specifiche per la nomina degli organi di vertice e con garanzie per l'esercizio del loro mandato, si è posta la necessità di fare ricorso ad organismi altamente specializzati, alla duplice condizione – come è stato sottolineato - che la materia affidata a detti organismi non sia sottoposta a riserva di legge e, che nelle leggi istitutive siano rinvenibili i criteri di fondo per l'esercizio dei relativi poteri.

II. L'indagine conoscitiva sulle AI, promossa dalla Commissione Affari costituzionali della Camera il 2 febbraio 2010, si colloca nel solco di quella precedente conclusa nella XIII legislatura e di quella del Senato avviata nella XV legislatura, ma non conclusa per la fine anticipata della legislatura.

A undici anni dalle conclusioni della prima indagine (aprile 2000), nel corso della XIV e XV legislatura sono state presentate una serie di proposte parlamentari tendenti ad enucleare un modello unitario per tutte le AI o per gruppi omogenei tra esse nell'ambito della nota tripartizione dottrinarica (autorità di garanzia, di regolazione e di vigilanza) che non hanno avuto ulteriore seguito (*rif. XIV legisl. A.C. 2052-A.S. 956; XV legisl. A.S. 1366*).

Attualmente è in corso di esame al Senato per la sua definitiva approvazione, in attuazione di convenzioni internazionali, e comunitarie, la legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (*A.C. 2008 – A.S. 2631*).

Altre iniziative, il cui esame non risulta ancora avviato, riguardano l'istituzione di nuove autorità nel settore dei trasporti, dei servizi idrici e dei servizi postali o l'attribuzione di competenze di regolazione in materia di trasporti ad autorità già operanti (trasporti: AGCM; servizi postali: AGCOM), nonché di potenziamento dei

poteri dell'AGCM e in ordine alla rotazione degli incarichi nelle autorità indipendenti (rif. C. 3186).

Rispetto al quadro non omogeneo che presenta la disciplina delle AI sul piano funzionale e organizzativo, l'indagine in oggetto intende accertare la necessità di prevedere una legge-cornice che, nel rispetto delle specificità delle varie autorità, stabilisca necessari principi comuni in materia di nomine, procedimenti messi in atto e controlli giurisdizionali, status del personale e finanziamento delle autorità.

In particolare, le questioni poste dall'indagine riguardano:

- i rapporti con gli altri soggetti istituzionali Governo, Parlamento e Unione europea, con le regioni e gli enti locali, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione;
- le modalità di nomina e requisiti richiesti ai componenti degli organi e le modalità di scelta del presidente, le garanzie di indipendenza e le responsabilità, il regime delle incompatibilità e la durata in carica, le risorse finanziarie e lo status del personale;
- la natura e i limiti dei poteri normativi, la trasparenza del procedimento e il principio del contraddittorio, le tutele offerte dall'ordinamento amministrativo e giurisdizionale.

Si tratta di questioni di grande importanza che non possono considerarsi limitate a una sorta di intervento di manutenzione relativo al buon funzionamento di alcuni organismi pubblici di particolare natura e specialità, ma che devono investire il buon funzionamento complessivo del sistema-paese in fondamentali settori *sensibili* delle attività economiche e della vita civile dei cittadini che, tuttora, mostrano rilevanti inefficienze e carenze pluridecennali e il cui superamento richiede un disegno riformatore di respiro generale.

III. Rispetto al quadro appena accennato, i punti cruciali sui quali, ad avviso di Legautonomie è necessario individuare un indirizzo chiaro per affrontare le criticità mostrate, riguardano i seguenti aspetti:

- 1) necessità di individuare una disciplina minima di *principi comuni* in ordine: a) ai criteri di nomina, durata e incompatibilità dei componenti degli organi; b) al reclutamento, qualificazione e valorizzazione del personale e in materia di autonomia e responsabilità esclusiva della fase istruttoria da parte dei responsabili degli uffici interni; c) in ordine alle risorse finanziarie da ricondurre a criteri più omogenei e adeguati al piano delle attività di competenza di ciascuna delle autorità;
- 2) necessità di completare l'assetto della regolazione nell'ambito dei servizi pubblici attraverso la costituzione di autorità o l'attribuzione delle relative competenze ad una autorità esistente;
- 3) necessità di qualificare più efficacemente i rapporti fra Autorità e Parlamento e con riferimento alle Regioni e alle autonomie locali, alla luce del Titolo V Cost.

Per quanto concerne i profili giurisdizionali connessi ai meccanismi di controllo previste dalle leggi istitutive nei confronti dei provvedimenti emanati dalle AI, rilevanti e approfondite annotazioni sono state addotte, nel corso delle audizioni svolte, dal

Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Presidente del Consiglio di Stato sulla necessità di elaborare, in sede giurisprudenziale, principi e regole comuni.

IV. Sulla necessità di individuare una disciplina minima di *principi comuni*, Legautonomie sottolinea che l'indipendenza rappresenta il valore fondamentale che deve caratterizzare il ruolo e l'attività di ogni Autorità al servizio dei cittadini e delle istituzioni pubbliche o private, in qualsivoglia forma organizzate.

Tale indipendenza si realizza, innanzi tutto, nei sistemi di designazione dei componenti, nella definizione del loro status con riferimento al regime delle incompatibilità, della durata dell'incarico e della loro eventuale rielezione.

Legautonomie ritiene indispensabile garantire un ordinato ed efficiente sistema di autorità indipendenti. Nel corso degli anni, l'attività delle AI si è mostrata preziosa nel regolare materie *sensibili* e tutelare i diritti sensibili ad esse sottostanti (iniziativa economica libera, qualità, sicurezza e tariffe sostenibili nei servizi, garanzia del pluralismo nella comunicazioni, tutela degli utenti, dei consumatori e dei risparmiatori, protezione della *privacy*), ma non sempre l'azione svolta si è mostrata efficace nei termini richiesti dalla situazione, non sempre si è mostrata la giusta attenzione alle problematiche sollevate dalle AI.

Legautonomie auspica che l'indagine individui un chiaro indirizzo al fine di superare quei limiti che ancora caratterizzano il funzionamento delle AI nel nostro paese.

Legautonomie ritiene, in proposito, auspicabile definire una legge generale di principi su alcuni essenziali aspetti concernenti le modalità di nomina e i requisiti dei componenti, il regime delle incompatibilità e la durata in carica, le garanzie di indipendenza e le responsabilità, nonché con riferimento alla natura e ai limiti dei poteri normativi, alla trasparenza del procedimento e al principio del contraddittorio, alle tutele offerte dall'ordinamento amministrativo e giurisdizionale.

In un quadro più generale, parrebbe opportuno anche a livello costituzionale prevedere una apposita disposizione che sancisca l'indipendenza delle autorità. Al riguardo, occorre considerare che, già oggi, il quadro ordinamentale nazionale e comunitario statuisce il carattere di terzietà, neutralità ed indipendenza delle AI. In questo senso, molto efficacemente si sono espressi, tra l'altro, i citati interventi del Primo Presidente della Corte di Cassazione e del Presidente del Consiglio di Stato e quello del Garante europeo per la protezione dei dati.

In particolare, il documento presentato dalla Corte di Cassazione sottolinea che sulla base dell'esperienza trascorsa delle AI «si impone una riflessione per il futuro, in vista anche della possibilità di una regolazione unitaria delle Autorità indipendenti» in quanto la diversità di regolazione «ha impedito di concettualizzare un modello “unico” di autorità indipendente, e di elaborare perciò, anche in sede giurisprudenziale, principi e regole comuni» (*Corte Suprema di Cassazione Ufficio del massimario e del ruolo, Rel. n. 19, Roma, 25 febbraio 2011, p. 1-2*)

Circa i criteri di nomina e lo status dei componenti degli organi collegiali, la normativa attuale mostra una forte disomogeneità che non sembra del tutto giustificata dalla specificità di ognuna delle AI.

In proposito, Legautonomie ritiene necessario individuare criteri comuni per la composizione dei collegi, modalità di designazione e nomina, requisiti soggettivi, cause di incompatibilità e status dei componenti.

Circa la presentazione delle nomine, Legautonomie ritiene necessario prevedere procedure formali di selezione rigorose e trasparenti - come autorevolmente segnalato nel corso del suo intervento dal Garante europeo per la protezione dei dati - riguardanti la pubblicità delle candidature e l'audizione parlamentare dei candidati sulla base di una uniforme e rigorosa istruttoria formale.

Ulteriori profili comuni da disciplinare riguardano il divieto di nomina di componenti in scadenza o di coloro che hanno ricoperto incarichi presso altre autorità nell'anno precedente, nonché regole sulle incompatibilità, successive alla cessazione del mandato. Ciò al fine di evitare - come è stato sottolineato - una sorta di "carriera" presso le AI che presta il fianco a rapporti strumentali nei confronti degli organi preposti alla nomina.

Altrettanto opportuno è evitare che il rinnovo degli organi tra più autorità avvenga quasi contemporaneamente per tutte o gran parte delle autorità, anche al fine di evitare possibili condizionamenti incrociati e valutazioni affrettate.

Inoltre, per garantire la necessaria continuità di azione da parte delle AI e valorizzare la trasmissione delle esperienze è necessario prevedere il rinnovo parziale dei componenti. La questione è alquanto complessa ed al riguardo sono state formulate anche proposte di durata differenziata degli incarichi similmente a procedure in atto in sede europea (BCE). In via del tutto eccezionale, per avviare il meccanismo del rinnovo parziale dei componenti, si potrebbe anche ipotizzare la soluzione di completare la composizione del collegio differenziando temporalmente le nomine degli stessi.

Strettamente connesso con quello dell'indipendenza, si pone il problema del finanziamento delle AI. Il tema risulta particolarmente delicato in quanto alcune autorità hanno rappresentato la necessità di garantire un contributo pubblico anche mediante la costituzione di un fondo comune, mentre altre autorità che si finanziano esclusivamente con la contribuzione degli operatori operanti nel settore di riferimento ne escludono espressamente l'utilità.

Al riguardo si richiamano le considerazioni critiche espresse dalla Corte dei conti sugli effetti dell'autofinanziamento derivante dalle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità antitrust sotto il profilo del tempestivo incasso degli introiti attesi che favorisce dal lato delle entrate «una tendenziale situazione di disequilibrio della gestione di competenza» (*Del. 29/2010/G - "Gli esiti dell'esame dei rendiconti e analisi della gestione amministrativa dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - esercizi 2006-2007 e 2008*).

Il tema del finanziamento delle AI è particolarmente delicato in quanto coinvolge i profili funzionali delle autorità e l'essenziale prerogativa dell'indipendenza. Non sembra convincente il quadro attuale che riflette condizioni molto differenziate in ragione dei soggetti cui si rivolge l'intervento regolatore, riflettendosi per alcuni sulla contribuzione totale da parte del bilancio statale, per altri su una contribuzione parziale e per altri risolvendosi nell'autofinanziamento totale delle proprie attività.

Nella situazione data può apparire più convincente l'idea di un fondo unico in cui far confluire le diverse risorse oggi provenienti dalle modalità di finanziamento delle

Autorità indipendenti: quelle a carico dei soggetti regolati, quelle rimesse alla determinazione delle autorità stesse in base alla legge, quelle dovute in base alle sanzioni irrogate, quelle definite con la legge finanziaria annuale, ora legge di stabilità. Si sottolinea al riguardo, comunque, la necessità di evitare qualsiasi forma di condizionamento sulle autorità che possa scaturire da regole che non consentono certezza di risorse in grado di assicurare una gestione finanziaria coerente con i compiti attribuiti.

Riguardo al controllo sulla gestione, Legautonomie valuta favorevolmente la proposta avanzata da Presidente del Consiglio di Stato di estendere tale controllo della Corte dei Conti già previsto per l'AGCM e l'ISVAP anche per le altre autorità.

V. La necessità di garantire servizi pubblici e di migliorarne la qualità a costi più sostenibili per la collettività e per gli utenti richiede una regolamentazione adeguata in materia di standard di servizio, tariffe e tutela dei clienti-utenti.

Nei settori dei trasporti, delle risorse idriche e dello smaltimento dei rifiuti il sistema di regolazione economica in atto risulta incompleto ed insoddisfacente.

Nel settore dei servizi idrici, il quadro di governo mostra gravi elementi di incertezza che andranno risolti nell'ambito della definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. La soppressione delle Autorità d'ambito, disposta dalla legge 42/2010 e le successive proroghe intervenute non devono infatti compromettere la necessità di garantire una regolazione economica efficace e sostenibile e rilanciare gli investimenti nel settore.

Le criticità rilevate del servizio idrico riguardano: la lentezza con cui è stata attuato il riordino del settore ora in discussione, l'instabilità permanente del quadro normativo e le incertezze strutturali sugli affidamenti, la debolezza dei sistemi di pianificazione, regolazione e vigilanza, il vincolo tariffario, gli investimenti mancati e i costi eccessivi del servizio. Ma tali criticità, con modeste integrazioni, bene si attagliano anche al settore dei rifiuti e dei trasporti.

In questo frangente occorre anche ricordare i due quesiti in materia di acqua (*abrogazione dell'art. 23-bis e comma 1 del d.l. 112/08 e s.m.i. e dell'art. 154 del dlgs 152/2006 relativamente alle parole « della adeguatezza del capitale investito »*) che saranno sottoposti al referendum del 12-13 giugno 2011 e sui quali Legautonomie ha espresso il suo sostegno in favore dei quesiti referendari, non mancando però di sottolineare il limite intrinseco del referendum che avendo natura esclusivamente abrogativa non consente di realizzare una diversa disciplina del settore.

In tale ottica si ripropone la necessità di istituire apposite autorità nei settori idrico e dei rifiuti e nel settore dei trasporti.

In particolare nel settore idrico, all'Autorità andrebbero demandati, tra l'altro, i seguenti essenziali compiti:

- emanare le linee guida per la redazione dei piani strategici e dei piani esecutivi d'ambito;
- verificare l'appropriatezza e la sostenibilità dei piani d'ambito e dei piani esecutivi proposti dai gestori;

- definire gli schemi tipo degli atti delle concessioni, delle autorizzazioni, delle convenzioni e dei contratti regolanti i rapporti tra i diversi soggetti;
- definire gli standard di qualità a livello nazionale e da impiegare per verificare e sanzionare gli scostamenti;
- definire i parametri tariffari omogenei a livello nazionale.
- controllare le condizioni e le modalità di accesso al servizio in condizioni di eguaglianza e di tutela delle fasce deboli, garantendo il rispetto dell'ambiente, la salvaguardia dell'integrità delle risorse idriche, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti;
- valutare reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari accertati, imponendo le modifiche opportune, ove richiesto, in base alle regole stabilite.

I Rapporti con le Regioni e gli Enti Locali

VI. L'attribuzione alle regioni di competenze legislative concorrenti in materie nelle quali rientrano "mercati" la cui regolazione è affidata ad autorità nazionali di regolazione (in particolare: produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, ordinamento della comunicazione) pone la necessità di riesaminare la complessiva costruzione delle autorità di regolazione alla luce del "nuovo" Titolo V.

La funzione di regolazione innesca processi valutativi e normativi complessi che non possono non basarsi sulla logica della cooperazione e dell'integrazione mediante la valorizzazione degli strumenti di raccordo.

Nel disegno organizzativo delle AI istituite, il coinvolgimento regionale si rinviene solo con riferimento all'AGCOM, che include nella sua articolazione i CoReCom.

La regolazione economica del mercato e dei settori sensibili non coincide con la dimensione territoriale delle istituzioni preposte al governo e alla regolazione amministrativa dei settori oggetto di regolazione economica.

In sede europea si è affermato un modello a rete ancora da consolidare e che prevede la istituzione di autorità di livello europeo e autorità nazionali il cui funzionamento è regolato secondo i principi comunitari della sussidiarietà e proporzionalità.

Una rete del genere non è presente in ambito nazionale proprio per la differente natura e dimensione richiesta dalla regolazione economica disgiunta da quella determinata dall'ordinamento giuridico-istituzionale.

Tuttavia, alla luce degli approfondimenti, invero non numerosi che hanno contraddistinto la problematica dei rapporti tra autorità nazionali e livello regionale e locale e che, per altro verso non risulta essere stata oggetto di riflessione neanche incidentale nell'ambito delle proposte di legge sulla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e Carta delle autonomie, ad avviso di Legautonomie non può escludersi la possibilità da parte delle regioni di istituire apposite autorità di garanzia escludendo senza tuttavia le caratteristiche di apposite autorità indipendenti per la regolazione economica di settori, nel senso che a queste è attribuito alle AI nazionali. Ciò proprio per le ragioni molto sommariamente accennate. Molto più correttamente occorre riferirsi, in questo caso, ad autorità regionali che hanno natura di agenzie strumentali, pur se dotate di specifiche competenze ed attribuzioni.

La razionalizzazione del rapporto fra AI, regioni ed enti locali, deve essere assicurata altrimenti, sulla base del modello di quanto già avviene a livello politico attraverso le conferenze Stato regioni e unificata, estendendo e rafforzando gli strumenti di consultazione delle autorità da parte dei soggetti istituzionali destinati a subire l'impatto del potere regolamentare, ovvero le regioni e gli enti locali cui sono attribuite le competenze legislative e amministrative.

Uno sviluppo ulteriore dovrebbe essere assicurato estendendo i poteri consultivi, di segnalazione e di proposta delle AI raccordandoli con le funzioni delle Conferenze Stato regione ed unificata, ad esempio prevedendo un parere delle Autorità sulle intese adottate in sede di Conferenza.

A livello di nomine si potrebbe prospettare un coinvolgimento delle regioni e degli enti locali prevedendo l'espressione di proposte di designazione deliberate in sede di conferenza unificata da sottoporre al vaglio parlamentare.

Proprio nel quadro della stessa razionalizzazione del sistema delle AI e delle loro relazioni e rapporti istituzionali può essere proposta, a parere di Legautonomie, l'istituzione di una apposita commissione parlamentare bicamerale per le politiche della concorrenza e i rapporti con le AI stesse, soluzione già a suo tempo prospettata e sopra richiamata da Legautonomie. Tale Commissione potrebbe costituire l'anello essenziale per affrontare più complessivamente il problema del rapporto tra le Autorità e i diversi livelli istituzionali della Repubblica, instaurando un legame permanente anche con le regioni e gli enti locali senza attrarre le Autorità nell'orbita di una sorta di "controllo politico". Da questo punto di vista si possono immaginare sia attività consultive preventive che orientino il legislatore nella fase di formazione delle leggi, sia la trasmissione delle segnalazioni e dei pareri alla Commissione. Allo stesso scopo si può investire la Commissione di un potere conoscitivo completo. A giudizio di parte della dottrina questa sarebbe peraltro la sede in cui la tutela della concorrenza verrebbe a confrontarsi con altri interessi pubblici parimenti rilevanti quali la difesa dell'ambiente o della salute ovvero con importanti e strategici interessi nazionali e/o comunitari nel campo energetico e industriale.

Considerando inoltre gli ambiti di intervento delle AI, spesso trasversali alle competenze legislative di Stato e Regioni nonché la prospettiva pur sempre attuale del superamento dell'attuale sistema di bicameralismo perfetto, sarebbe opportuno e logico a parere di Legautonomie che tale Commissione parlamentare venisse integrata da rappresentanti dei Governi o dei Consigli regionali. Anche per quest'ultima può infatti rivelarsi opportuno ricevere segnalazioni da parte delle autorità ovvero predisporre apposite indagini conoscitive; sebbene in un quadro più complessivo, la soluzione potrebbe più agevolmente ricercarsi a partire dalla riforma in senso federale del Senato.