

INDIPENDENZA E RISORSE DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI*

Maria De Benedetto

1. Le risorse adeguate come garanzia di indipendenza

Anche se la dottrina ha, in più occasioni, tentato di fornire una classificazione delle autorità indipendenti, di queste ne è stata puntualmente riconosciuta una eterogeneità, per la atipicità delle funzioni¹, per le formule organizzative e per i poteri attribuiti, di volta in volta diversamente calibrati².

Le autorità indipendenti sono, comunque, considerate un modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo e per un alto grado di competenza tecnica.³

L'elemento ritenuto essenziale per l'individuazione del modello sarebbe, dunque, l'indipendenza⁴. Questa è, innanzi tutto, indipendenza dal governo (dal potere di indirizzo politico del Governo), assicurata attraverso la predisposizione di un sistema di garanzie riguardante le nomine, le incompatibilità, i poteri, l'autonomia organizzativa⁵.

Al contempo è, però, indipendenza dai gruppi di pressione – come è dato ricavare dalla esperienza statunitense⁶ – e capacità di resistere ai rischi di “cattura” da parte delle imprese regolate, mantenendo l'interesse pubblico quale parametro di riferimento per la missione istituzionale⁷.

Come vedremo, questi due aspetti dell'indipendenza condizioneranno il successivo ragionamento su forme e modi di finanziamento delle autorità⁸.

* Nota elaborata per il gruppo di lavoro Astrid “La riforma delle Autorità indipendenti”.

¹ Cfr. G. PERICU, Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti, in “Diritto amministrativo”, 1996, p. 1

² Cfr. F. PATRONI GRIFFI, Tipi di autorità indipendenti, in S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), I garanti delle regole, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 25

³ La bibliografia sull'argomento è estesa. Si veda M. D'ALBERTI, Voce Autorità indipendenti (dir. amm.), in Enciclopedia giuridica Treccani, 1995. Per una rassegna bibliografica più aggiornata sia consentito il rinvio a M. DE BENEDETTO, Voce Autorità indipendenti, in Dizionario di diritto pubblico diretto da S. CASSESE, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 588

⁴ Occorre, peraltro, ricordare la distinzione tra autorità indipendenti e semi-indipendenti proposta da G. AMATO, Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1997, pag. 653

⁵ In proposito si veda Camera dei deputati, Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, 4 aprile 2000

⁶ Cfr. J.O. FREEDMAN, *Crisis and legitimacy: the administrative process and American government*, New York, Cambridge University Press, 1978, pag. 58: “This is agency independence from control by the regulated industry. Often critics of particular administrative agencies will argue that the regulated industry has ‘captured’ the agency, that ‘administrative action reflects predominantly the solution desired by the industrial group’”.

⁷ Cfr. J.E. STIGLITZ, *Economia del settore pubblico*, 1989, Milano, Hoepli, pag. 214 e A. FRIGNANI-R. PARDOLESI, *Diritto antitrust italiano*, Bologna, Zanichelli, 1993, pag. 841

⁸ Osserva, per altro verso, V. RICCIUTO, I regolatori del mercato nell'ordinamento italiano. Indipendenza e neutralità delle Autorità amministrative indipendenti, in R. DI RAIMO-V. RICCIUTO (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pag. 355, che “il profilo dell'autonomia organizzativa, regolamentare, finanziaria e contabile delle Autorità, enfatizzato da parte della dottrina e in parte recepito nelle leggi istitutive, non sembra tuttavia aver assunto la rilevanza pure auspicata, ove si rifletta che Autorità solitamente considerate [...] in posizione di netta indipendenza non godono di autonomia in eguale misura (è il caso del Garante per la tutela dei dati personali); mentre, sul piano sistematico, vale la pena rammentare che nel concetto di indipendenza che connota la stessa magistratura non rientra la facoltà di determinare in modo autonomo l'amministrazione degli uffici, rimessa al Ministro di grazia e giustizia (art. 110 Cost.)”.

Accanto al potere di auto-organizzazione⁹, l'autonomia finanziaria e quella contabile rivestono una indubbia centralità come manifestazioni e strumento dell'indipendenza istituzionale¹⁰, ponendo sia un problema di stretta provvista delle risorse che di adeguatezza delle risorse acquisite nella prospettiva della indipendenza.

In realtà, il regime dell'autonomia finanziaria delle autorità indipendenti è molto variegato e meno uniforme di quello dell'autonomia contabile, largamente riconosciuta¹¹. Nell'analisi delle varie formule in cui l'autonomia finanziaria si è concretizzata occorre, così, assumendo una prospettiva più generale, considerare che “non esiste un concetto giuridico di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzione notevolmente diversi tra loro”¹².

Con l'introduzione delle prime autorità indipendenti apparve critica la stessa qualificazione dell'autonomia finanziaria, la quale avrebbe presupposto almeno un embrionale potere di imporre prestazioni patrimoniali¹³. Rimaneva sullo sfondo il problema della adeguatezza delle risorse. L'autonomia si era basata, infatti, quasi esclusivamente su trasferimenti, principalmente le annuali assegnazioni di bilancio da parte del Parlamento: nei primi anni di vita delle autorità indipendenti, i relativi stanziamenti di bilancio furono, peraltro, commisurati al funzionamento “a regime” delle stesse e si riportarono (e accumularono) significativi importi di residui.

Si è giunti, in seguito, a forme di finanziamento misto (auto-finanziamento ed etero-finanziamento), ma solo eccezionalmente l'autonomia finanziaria si è costituita di un integrale ricorso all'auto-finanziamento¹⁴.

Le leggi istitutive prevedono, peraltro, che le autorità abbiano una gestione autonoma delle spese, anche in deroga alle norme in materia di contabilità generale dello Stato e con riferimento ad appositi regolamenti. Sui rendiconti delle autorità è normalmente previsto un controllo successivo della Corte dei conti.

2. Il ruolo delle normative sopranazionali

Il rapporto tra indipendenza e risorse è un *hot topic* nella teoria della regolazione indipendente che ha, in particolare, indagato la questione del finanziamento a parziale o integrale carico del bilancio pubblico o dei soggetti regolati.

⁹ cfr. M. D'ALBERTI, voce Autorità indipendenti (dir. amm.), in Enciclopedia giuridica Treccani, pag. 3; sulla nozione di autonomia v. S. ROMANO, Autonomia, in Frammenti di un dizionario giuridico, Milano, 1947, pag. 14, M.S. GIANNINI, Autonomia (saggio sui concetti di autonomia), in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1951, in particolare sull'autonomia organizzativa, pag. 864 ss., e voce Autonomia (teoria generale e diritto pubblico), in Enciclopedia del diritto, specialmente pag. 361 ss.; v. anche la dottrina specifica sull'autonomia della Banca d'Italia, specialmente riguardo al rapporto fra indipendenza e organizzazione interna, G. GUARINO, Il ruolo della Banca d'Italia, in D. MASCIANDARO-S. RISTUCCIA (a cura di), L'autonomia delle Banche Centrali, 1988, pag. 267

¹⁰ Cfr. G. ZANOBINI, Autonomia pubblica e privata, in Scritti in onore di Francesco Carnelutti, IV, Padova, Cedam, 1950, pag. 187. Per un inquadramento dell'autonomia finanziaria e contabile quali “elementi sintomatici di indipendenza”, v. F. MERUSI-M. PASSARO, Le autorità indipendenti, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 68 ss. V. anche A. LA SPINA-S. CAVOTORTO, Le autorità indipendenti, Bologna, Il Mulino, 2008, pag. 195

¹¹ Cfr. F. MERUSI-M. PASSARO, Le autorità indipendenti cit., pag. 77 e 79

¹² M.S. GIANNINI, Autonomia (saggio sui concetti di autonomia), in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1951, pag. 852

¹³ Quanto al problema della “reale autonomia finanziaria” dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, v. A. POLICE, Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust, Torino, Giappichelli, 2007, pag. 125 e R. TITOMANLIO, Autonomia e indipendenza delle authorities: profili organizzativi, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 358. Sulla questione più generale v. G. NAPOLITANO, L'autofinanziamento delle autorità indipendenti, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2006, pag. 260 ss.

¹⁴ Cfr. A. LA SPINA-S. CAVOTORTO, Le autorità indipendenti cit., pag. 195, dove si richiama il caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas “[...] l'unica Ai in Italia per la quale vige un regime ai autofinanziamento”.

Così, il finanziamento integralmente pubblico delle *independent agencies* attraverso la legge annuale di bilancio era stato considerato, dalla dottrina statunitense, una forma di possibile condizionamento delle funzioni: il Presidente ed il Congresso – ciascuno in relazione ai compiti riconosciuti nel processo di bilancio – avrebbero potuto esercitare il cosiddetto “potere del borsellino” (*power of the purse*) nei confronti delle autorità¹⁵. Per altro verso, l’esperienza comparata rivela un largo ricorso a meccanismi di auto-finanziamento¹⁶.

Dalle normative sopranazionali, invece, ricaviamo indicazioni più circostanziate circa la necessità di dotare adeguatamente le autorità indipendenti di risorse, al fine di garantirne l’indipendenza istituzionale.

Numerose sono le suggestioni settoriali che spingono in questa direzione e consentono di tracciare indicazioni che – proprio per la loro ricorrenza - appaiono suscettibili di qualche considerazione di ordine generale.

Un primo ambito di attenzione al problema è quello della disciplina dell’anti-riciclaggio. Il *Faft-Gafi (Financial action task force-Groupe d’action financière)* nel Rapporto relativo alle autorità anti-riciclaggio del 2006¹⁷, sezione riguardante l’Italia, richiama proprio l’esigenza di dotare le autorità competenti di risorse adeguate.

Anche nell’ambito della Relazione annuale “La rete internazionale della concorrenza”, elaborata nel 2005 in seno alla quarta conferenza annuale della Rete internazionale della concorrenza (*International Competition Network - ICN*)¹⁸ si afferma che “affinché entrambi gli obiettivi di tutela della concorrenza e di protezione dei consumatori siano raggiunti, è necessario che le autorità di concorrenza siano dotate di risorse adeguate”.

Quanto al settore del credito, nel Parere della Banca centrale europea su richiesta del Ministero italiano dell’economia e delle finanze, in relazione a talune disposizioni della legge contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge Finanziaria 2008)¹⁹, si afferma che “nel valutare il concetto di indipendenza finanziaria è necessario considerare se un soggetto terzo abbia modo di esercitare un’influenza diretta o indiretta, non solo sulle funzioni della BCN, ma anche sulla sua capacità di assolvere il proprio mandato, sia operativa in termini di risorse umane sia finanziaria in termini di adeguatezza delle risorse finanziarie”²⁰.

Infine, quanto al settore delle comunicazioni, nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla messa a punto di una politica europea in materia di banda larga del 2007, si «ribadisce l’importanza di garantire condizioni di mercato competitive e l’esigenza che tutti gli Stati membri recepiscano e

¹⁵ Art. I, section 9, U.S. Constitution. Il Congresso ha, in particolare, esercitato questo potere per porre un limite all’esplicazione della direzione presidenziale nei confronti delle agenzie. Sul punto, J.O. FREEDMAN, *Crisis and legitimacy: the administrative process and American government* cit., pag. 67: “The power of the purse has traditionally been a decisive source of legislative authority over administrative policy making” e T.O. MCGARITY, *Presidential control of regulatory agency decisionmaking*, in “*American University Law Review*”, Symposium, 1987, pag. 473.

¹⁶ Cfr. G. NAPOLITANO, L’autofinanziamento delle autorità indipendenti cit., pag. 260

¹⁷ *Mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism* (28 febbraio 2006), punto n. 36 dell’*Executive Summary*: “The supervisory authorities of prudentially supervised financial institutions are appropriately structured and have appropriate powers to ensure compliance with prudential and market conduct requirements. However, the supervisory approach with respect to nonprudentially supervised financial intermediaries is not on par with that of the prudentially supervised ones. The resources and efforts directed to AML/CFT supervision and on-site inspections with respect to the securities and insurance sectors, Bancoposta and nonprudentially supervised financial intermediaries are insufficient, although Consob has recently been given approval for a significant increase in resources, some of which will be earmarked for on-site inspections”.

¹⁸ Tenutasi a Bonn dal 6 all’8 giugno 2005, disponibile all’indirizzo <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/annualconferences.html>

¹⁹ CON/2008/10 del 21 febbraio 2008, pag. 3

²⁰ Si rinvia, in proposito, al Rapporto sulla Convergenza della BCE del 2007, pag. 20

applichino il quadro regolamentare per le comunicazioni elettroniche ed assicurino la presenza di organismi di regolamentazione efficaci, indipendenti e dotati di risorse adeguate»²¹.

3. Le scelte nazionali

Come si è già avuto modo di ricordare, per assicurarne l'indipendenza le leggi nazionali istitutive delle *authorities*, accanto ai poteri di auto-organizzazione, hanno loro attribuito una larga autonomia contabile e, in graduazioni diverse, autonomia finanziaria: la regola è stata, cioè, la ricorrente ed uniforme autorizzazione a derogare alle norme in materia di contabilità dello Stato e la eterogeneità della formula riguardante il finanziamento.

Ora, a partire dal 2002 si è andata consolidando una tendenza ad affrontare il tema dell'organizzazione amministrativa prevalentemente nella prospettiva del contenimento della spesa pubblica²². Le leggi finanziarie hanno ripreso ad intervenire ampiamente in materia²³, in risposta a specifici impulsi²⁴ per occuparsi di disparati profili organizzativi allo scopo prevalente di razionalizzare e contenere la spesa²⁵.

In questa rinnovata prospettiva, si inquadra dapprima la previsione della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002): all'art. 28, comma 9²⁶, questa ha disposto che i bilanci consuntivi delle Autorità indipendenti fossero "annualmente pubblicati in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze".

In seguito, con deciso intento di contenimento finanziario, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), art. 1, comma 65 ss., ha dettato una disciplina per estendere e rendere omogeneo per le autorità indipendenti il meccanismo del finanziamento a carico del mercato (cd. auto-finanziamento)²⁷.

Due distinti ordini di ragioni hanno, in qualche modo, sostenuto il percorso sfociato in queste norme.

In primo luogo, l'esigenza di sperimentare un parziale e progressivo trasferimento dei costi della regolazione sui soggetti regolati, valorizzando una certa corresponsabilità per i servizi istituzionali resi: da tempo veniva segnalata "l'inadeguatezza di forma di finanziamento [di organismi di

²¹ Risoluzione 2006/2273(INI) "Elaborare una politica europea di materia di banda larga", 19 giugno 2007, punto 39

²² Sull'argomento sia consentito il rinvio a M. DE BENEDETTO, *Leggi finanziarie e organizzazione amministrativa*, relazione al convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, "Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie", Lecce, 26-27 settembre 2008

²³ E' appena il caso di ricordare che con la legge 25 giugno 1999, n. 208, "Disposizioni in materia finanziaria e contabile", art. 2, comma 13, si era disposto che "all'articolo 11, comma 3, della citata legge n. 468 del 1978, l'alinnea è sostituito dal seguente: 'La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale [...]'" Sul punto v. G. D'AURIA con la collaborazione di M. DE BENEDETTO e H. ROCCHIO, *Cronache amministrative 1998-2000*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2004, pag. 964.

²⁴ Sul punto v. G. D'AURIA, *L'organizzazione, il lavoro pubblico, i controlli* (commento alla legge finanziaria 2006), in "Giornale di diritto amministrativo", 2006, pag. 255, dove, in riferimento al divieto richiamato si afferma: "è noto, però, che le leggi finanziarie non hanno mai rispettato questo *cliché*, sicchè ogni anno si registra la presenza di norme, più o meno numerose, accomunate dall'essere prive di ogni coerenza con il contesto nel quale sono inserite". Sul punto v. anche le considerazioni di C. FRANCHINI, *Dieci anni di riforme amministrative. Le strutture*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2004, pag. 784

²⁵ Come rilevato dalla Corte dei conti, le linee lungo cui si svolge questa azione di contenimento sono essenzialmente quattro: la limitazione dei finanziamenti ad enti e organismi pubblici; la riorganizzazione e riduzione degli enti pubblici; l'esternalizzazione delle funzioni; la razionalizzazione nell'acquisto di beni e servizi.

²⁶ Relativo alla "trasformazione e soppressione di enti pubblici"

²⁷ Cfr., al riguardo, G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti cit.*, pag. 262

vigilanza] che facciano riferimento esclusivamente a contributi a carico dello Stato”²⁸ e si osservava che “[...] le determinazioni di detti organismi potrebbero astrattamente essere condizionate dalla dipendenza finanziaria nei confronti dell’amministrazione statale”²⁹.

In secondo luogo, assicurare la copertura dei costi “di mantenimento” delle autorità indipendenti amministrazioni, per cui vige un sistema peculiare di contratti del personale, non di rado modellato su quello della Banca d’Italia, e considerato privilegiato rispetto a quello delle altre categorie di dipendenti pubblici³⁰.

Una prima, pur parziale, forma di auto-finanziamento era stata introdotta con l’art. 40, della legge 23 dicembre 1994, n. 724³¹ che aveva attribuito alla Consob la facoltà di imporre ai promotori finanziari, con proprio regolamento, un contributo alle spese di tenuta dell’albo. Altre forme di parziale autofinanziamento erano previste per l’Isvap³² e, poi, per le autorità di regolazione dei servizi pubblici³³, con particolare riguardo all’Autorità per l’energia elettrica e il gas³⁴.

Ora, la legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 65) ha disposto che le spese di funzionamento di alcune autorità (Consob, Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Commissione di vigilanza sui fondi pensione)³⁵ “sono finanziate dal mercato di competenza per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato”. Ha inoltre previsto che le modalità e l’entità delle contribuzioni “sono determinate con propria deliberazione da ciascuna autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge” e che tali deliberazioni sono approvate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze, con proprio decreto.

²⁸ A. GOLDSTEIN-A. VERNA, Gli organismi di vigilanza: finanziamento, autonomia gestionale e organizzazione, in G. NARDOZZI-G. VACIAGO (a cura di), *La riforma della Consob nella prospettiva del mercato mobiliare europeo*, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 217

²⁹ F. MERUSI-M. PASSARO, *Le autorità indipendenti cit.*, pag. 78

³⁰ Di “effetto invidia” ha parlato M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005, pag. 34-35

³¹ Anche se vi era stata una precedente previsione nella legge n. 1/1991 sulle SIM. Sull’autofinanziamento della Consob v. P. VALLENSISE, *Il nuovo sistema di finanziamento della Consob*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 1996, pag. 186. V. anche, A. LA SPINA-S. CAVOTORTO, *Le autorità indipendenti cit.*, pag. 83 ss.

³² Già la legge 12 agosto 1982, n. 576, *Riforma della vigilanza sulle assicurazioni*, art. 23, prevedeva che “Le entrate dell’ISVAP sono costituite: - dal gettito del contributo di vigilanza di cui all’articolo 67, primo comma, del testo unico delle leggi sull’esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni; dai ricavi della vendita di beni immobili e mobili; da ogni altra eventuale entrata”

³³ Contributi a carico degli operatori di settore erano previsti già dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, art. 2, comma 38-40, in cui veniva previsto, in fase di prima applicazione, un finanziamento integralmente pubblico e “a decorrere dal 1996, mediante contributo di importo non superiore all’uno per mille dei ricavi dell’ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Ministro delle finanze è autorizzato ad adeguare il contributo a carico dei soggetti esercenti il servizio in relazione agli oneri atti a coprire le effettive spese di funzionamento di ciascuna Autorità”.

³⁴ Cfr. il già richiamato, A. LA SPINA-S. CAVOTORTO, *Le autorità indipendenti cit.*, pag. 195. Si richiama, inoltre, la legge 17 agosto 2005, n.168 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, art. 14-vicies quinquies (disposizioni per la funzionalità dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas) dove, al comma 1, si dispone che “al fine di garantire il pieno assolvimento dei suoi compiti istituzionali, attraverso il completamento degli organici e la copertura delle posizioni vacanti del collegio, all’Autorità per l’energia e il gas, integralmente finanziata attraverso la contribuzione delle imprese ai sensi dell’articolo 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”, cioè si consente il superamento dei limiti di spesa per il mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica legati al patto di stabilità.

³⁵ Peraltro, a decorrere dal 2007

La legge, che contiene altre disposizioni di minore rilievo³⁶, riserva uno speciale trattamento all’Autorità garante della concorrenza e del mercato: opportunamente viene, infatti, sottratta dalla disciplina dell’autofinanziamento l’attività di *adjudication* dell’Autorità in materia di illeciti concorrenziali (intese e abusi di posizione dominante) e l’autofinanziamento è previsto limitatamente all’attività più propriamente amministrativa, vale a dire quella volta alla copertura dei costi relativi al controllo (e all’autorizzazione) delle operazioni di concentrazione. In quest’ambito è l’Autorità stessa che determina annualmente le contribuzioni dovute dalle imprese tenute all’obbligo di comunicazione e che adotta criteri di parametrizzazione dei contributi commisurati ai costi complessivi relativi all’attività di controllo.

E’ bene puntualizzare che la revisione del sistema di finanziamento delle autorità indipendenti introdotto con la legge finanziaria 2006 non ha stabilito un principio assoluto di autofinanziamento³⁷. Il testo poi approvato ha, infatti, ridimensionato il contenuto originario del disegno di legge governativo nella cui prima formulazione, all’art. 14, si disponeva che la decorrenza delle norme in materia di autofinanziamento fosse il 2006, che venissero del tutto soppressi, a decorrere dal 2007 gli stanziamenti (di cui alla tabella C della legge finanziaria) in favore delle autorità, e che un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, fissasse le quote di contribuzione a carico degli utenti in misura tale da assicurare la funzionalità degli enti medesimi. Rispetto alla originaria previsione, oltre al differimento della decorrenza, è stato mantenuto il concorso dello Stato nel finanziamento delle autorità ed è stata riconosciuta l’autonomia decisionale delle autorità circa le contribuzioni a carico dei soggetti operanti nei relativi mercati.

Le autorità hanno, in seguito, dato attuazione a queste norme adottando le previste deliberazioni. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato, ad esempio, è intervenuta con il provvedimento di fissazione dei criteri per la determinazione della contribuzione sulle operazioni di concentrazione³⁸ e con altri provvedimenti³⁹. La Consob è intervenuta con diversi provvedimenti per la definizione del sistema contributivo⁴⁰ e delle modalità e termini di pagamento delle contribuzioni⁴¹. L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per il 2008 ha adottato la delibera riguardante la misura e la modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁴².

4. Etero-finanziamento e auto-finanziamento

La questione del finanziamento delle autorità indipendenti è stata considerata “un momento della *governance*, trascurato nella discussione”⁴³, anzi, riguardo a questa, sono apparsi “quasi del tutto

³⁶ Sull’entità della contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni, attribuendo il potere di successive variazioni all’Agcom; sull’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che determina annualmente l’ammontare delle contribuzioni dei soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore di sua competenza.

³⁷ Cfr. G. NAPOLITANO, L’autofinanziamento delle autorità indipendenti cit., pag. 263, dove, a tale proposito si afferma che “l’efficacia generale della norma, tuttavia, è soltanto apparente”.

³⁸ Provvedimento n. 14996, del 28 dicembre 2005.

³⁹ Per l’anno 2007 si richiama il provvedimento n. 16248 del 21 dicembre 2006

⁴⁰ Delibera n. 16258 del 18 dicembre 2007, Determinazione, ai sensi dell’art. 40 della legge n. 724/1994, dei soggetti tenuti alla contribuzione per l’esercizio 2008 e Delibera n. 16259 del 18 dicembre 2007, Determinazione della misura della contribuzione dovuta, ai sensi dell’art. 40 della legge n. 724/1994, per l’esercizio 2008.

⁴¹ Delibera n. 16260 del 18 dicembre 2007, Modalità e termini di versamento della contribuzione dovuta, ai sensi dell’art. 40 della legge n. 724/1994, per l’esercizio 2008

⁴² Delibera n. 604/07/CONS del 21 novembre 2007

⁴³ A. MACCHIATI, Appunti per una nuova *governance* delle autorità, in F. GRASSINI (a cura di), L’indipendenza delle autorità, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 83

trascurati gli aspetti finanziari e contabili ed i conseguenti rapporti che ne discendono per la provvista dei mezzi e l'accertamento del corretto uso da parte degli organi dei singoli soggetti"⁴⁴. L'auto-finanziamento non è, peraltro, "riducibile a schemi unitari, né giuridici, né economici"⁴⁵ anche se – evidenziati i limiti di un finanziamento integralmente statale⁴⁶ – più ragioni militano a favore del ricorso a soluzioni di tipo misto. Un sistema equilibrato volto ad assicurare l'indipendenza delle autorità dovrebbe, infatti, basarsi su una formula mista di finanziamento statale ed autofinanziamento che rappresenti una combinazione di garanzie tanto nei riguardi dell'indirizzo politico governativo che nei confronti dei soggetti che operano nel settore regolato⁴⁷. Un discorso a parte deve farsi quella che viene considerata la terza forma di finanziamento delle autorità, ovvero i ricavi derivanti dalle sanzioni pecuniarie irrogate alle imprese regolate⁴⁸. Questa ha, infatti, avuto una specifica disciplina come nel caso delle le sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per cui vige un vincolo di destinazione dei relativi importi ad iniziative a vantaggio dei consumatori⁴⁹, anche se con un recente tentativo di connettere parte delle sanzioni al diretto finanziamento delle autorità⁵⁰. Occorre, in proposito, tenere presente che, se "[...] i proventi delle sanzioni pecuniarie vanno, almeno di regola, destinati allo svolgimento di quelle funzioni e a tutela di quegli interessi che si intendono proteggere inibendo certi comportamenti"⁵¹, per altro verso la disciplina della devoluzione dei proventi delle

⁴⁴ S. BUSCEMA, L'autonomia contabile delle autorità indipendenti, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 253

⁴⁵ G. NAPOLITANO, L'autofinanziamento delle autorità indipendenti cit., pag. 264, dove se ne richiamano le diverse modalità, la cui classificazione più generale era stata fornita da M.S. GIANNINI, I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 1957, ora in *Scritti*, volume IV, 1955-1962, Milano, Giuffrè, 2004, in particolare pag. 235 ss. La questione dell'autofinanziamento è suscettibile di valutazione dal punto di vista economico alla stregua di altre scelte attinenti alla regolazione (ad esempio la scelta tra regolazione indipendente o apparati ministeriali, o – ancora – la scelta fra autorità indipendenti mono o plurifunzionali, su cui V. VISCO COMANDINI, L'analisi economica delle autorità indipendenti, in questo volume.

⁴⁶ Cfr. A. GOLDSTEIN-A. VERNA, *Gli organismi di vigilanza: finanziamento, autonomia gestionale e organizzazione* cit., pag. 217

⁴⁷ Una decisa preferenza per meccanismi di autofinanziamento viene espressa da A. MACCHIATI, *Appunti per una nuova governance delle autorità* cit., pag. 85, dove si evidenzia la "[...] inidoneità dei finanziamenti pubblici ad attivare un effettivo potere di controllo sull'efficienza", da cui deriverebbe la spinta "a favorire le modalità di finanziamento con fondi provenienti da soggetti vigilati".

⁴⁸ Così, V. VISCO COMANDINI, *L'analisi economica della Autorità indipendenti* cit.

⁴⁹ La legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), art. 148, aveva previsto che "le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori": tali iniziative avrebbero dovuto essere individuate con decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le competenti Commissioni parlamentari. Su questa previsione si veda TAR Lazio, sez. III ter, 17 settembre 2008, n. 8356.

⁵⁰ A.S. 1195, collegato alla finanziaria 2009, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, all'art. 13 (Iniziative a favore dei consumatori e dell'emittenza locale), comma 4, prevede che "gli importi da pagare per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145, e 2 agosto 2007, n. 146, sono, comunque, direttamente versati, per il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a uno specifico fondo di tesoreria a essa intestato, fino a corrispondenza di un importo pari al minimo edittale stabilito dall'articolo 27, comma 9, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, come sostituito dal citato decreto legislativo n. 146 del 2007, per le infrazioni di cui all'articolo 21, commi 3 e 4, dello stesso codice. La parte di sanzione eccedente ha la destinazione prevista dal comma 1 del presente articolo. Il presente comma si applica anche ai versamenti ancora da effettuare alla data di entrata in vigore della presente legge".

⁵¹ G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, in *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre 1980, Milano, Giuffrè, 1982, pag. 80

sanzioni ha non di rado escluso “dalla ripartizione di tali somme le autorità competenti ad emanare l’ordinanza-ingiunzione di pagamento”⁵².

Ora, le disposizioni contenute della legge finanziaria 2006 sembrano sostanzialmente rispondere alla logica che privilegia forme miste di finanziamento per lo svolgimento di funzioni indipendenti. Infatti, per quanto si sia segnalato che “l’efficacia generale della norma [...] è soltanto apparente”⁵³, l’ambito (soggettivo e oggettivo) del ricorso a forme di autofinanziamento è decisamente ampliato, tanto da risultare carattere ricorrente di questo modello di organizzazione amministrativa. Viene – comunque – significativamente esteso il potere di imporre forme, pur eterogenee, di prestazione patrimoniale⁵⁴.

Tradizionalmente, le questioni più problematiche, sotto il profilo della costituzionalità di tale potere di natura impositiva, hanno riguardato la riserva di legge in materia (art. 23 della Cost.): questa verrebbe ad essere soddisfatta “ogni qualvolta la prestazione [...] sia configurata dalle norme della legge con sufficiente determinatezza, o, per converso, non sia attribuita ad autorità amministrative una discrezionalità di portata talmente ampia da permettere alle medesime di alterarne, in sede applicativa, la natura”⁵⁵.

Nel caso che qui si esamina la garanzia posta dall’art. 23 Cost. sembra essere assicurata dalle previsioni di legge che disciplinano l’autofinanziamento e che circoscrivono il potere deliberativo delle autorità alla definizione di aspetti puntuali della prestazione.

Per contro, sono di recente emersi in proposito, altri problemi di costituzionalità, riguardanti in particolare le contribuzioni obbligatorie destinate al funzionamento dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici⁵⁶ che avrebbero dovuto essere versate anche da istituzioni, soggetti passivi dell’obbligazione nella loro qualità di stazioni appaltanti. Le norme sull’auto-finanziamento sarebbero state ritenute dalla parte ricorrente invasive della competenza legislativa ed amministrativa regionale e provinciale nella materia dei lavori pubblici.

La Corte costituzionale ha, peraltro, concluso che tali contribuzioni costituiscono legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di “sistema tributario e contabile dello Stato” (art. 117, II comma, lett. e, Cost.) e che la contribuzione a carico del mercato si caratterizza per la doverosità

⁵² M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, Jovene, 1983, pag. 238. Si richiama, in particolare, l’art. 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689, “Devoluzione dei proventi - I proventi delle sanzioni sono devoluti agli enti a cui era attribuito, secondo le leggi anteriori, l’ammontare della multa o dell’ammenda. Il provento delle sanzioni per le violazioni previste dalla legge 20 giugno 1935 n. 1349, sui servizi di trasporto merci, è devoluto allo Stato. Nei casi previsti dal terzo comma dell’art. 17 i proventi spettano alle regioni. Continuano ad applicarsi, se previsti, i criteri di ripartizione attualmente vigenti. Sono tuttavia escluse dalla ripartizione le autorità competenti ad emanare l’ordinanza-ingiunzione di pagamento e la quota loro spettante è ripartita tra gli altri aventi diritto, nella proporzione attribuita a ciascuno di essi”.

⁵³ G. NAPOLITANO, *L’autofinanziamento delle autorità indipendenti cit.*, pag. 262. E’, infatti, dubbio il carattere di autorità indipendente della Covip e dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici e, per altro, verso resta fuori dall’ambito delle previsioni il Garante per la protezione dei dati personali.

⁵⁴ E’ noto il richiamo di M.S. GIANNINI, *I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge cit.*, pag. 229 riguardo il “vocabolo ‘contributo’ [che] trova quasi sempre una ragione pratica nella volontà del legislatore di non impegnarsi nella definizione della natura giuridica del provento”.

⁵⁵ *Ivi*, pag. 232

⁵⁶ La sentenza Corte Costituzionale 6 luglio 2007, n. 256, riguardante la legittimità costituzionale della legge n. 266/2005, art. 1, comma 65 e 67. La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Piemonte, con due distinti ricorsi, avevano promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006). Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto i commi 65 e 67 dell’art. 1 della legge n. 266 del 2005 sono state trattate separatamente.

della prestazione, il collegamento con una pubblica spesa e il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante⁵⁷.

L'autofinanziamento, così legittimato, pur non divenendo totale è destinato a rappresentare un'entrata consistente per le *authorities*, confermando l'idea che la funzione di regolazione non è un costo a carico esclusivo dello Stato. Il mercato "di competenza" lo assume nel presupposto che l'intervento dell'autorità sia "[...] un utile economico individuale o individuabile per effetto dell'esplicazione di un'attività amministrativa di carattere generale"⁵⁸.

L'introduzione dell'autofinanziamento ha comportato un immediato effetto di alleggerimento degli oneri sul bilancio dello Stato, ma si correla ad altre prevedibili conseguenze.

E' stato, infatti, osservato che "[...] la responsabilità di queste autorità verso il governo si esprime nel dovere di 'rendere conto', cioè di rendere pubblici gli atti compiuti, le ragioni delle scelte, ed i criteri cui complessivamente si è ispirata l'attività"⁵⁹. Proprio in questa chiave, è destinato a rivestire un ruolo centrale il controllo della Corte dei Conti, che le leggi istitutive hanno inteso riferire ai rendiconti delle autorità.

Per quanto assoggettato a critiche, anche autorevoli⁶⁰ tale controllo ha, di fatto, attribuito alla Corte dei conti il ruolo di "controllore dei controllori"⁶¹, nell'opinione che, quello della Corte, sarebbe "l'unico vero controllo"⁶².

⁵⁷ Sull'argomento v. G. NAPOLITANO, L'autofinanziamento delle autorità indipendenti al vaglio (parziale) della Corte Costituzionale, in "Giornale di diritto amministrativo", 2008, pag. 140 e L. COSSU, La "non materia" dei lavori pubblici ed il suo carattere strumentale (considerazioni a margine di Corte Costituzionale n. 256/2007), in www.giurcost.org/studi/cossu.html, 2007. Dalla sentenza: "Le norme censurate sarebbero invasive della competenza legislativa ed amministrativa regionale e provinciale (in virtù dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella materia dei lavori pubblici, non compresa negli elenchi di cui al terzo ed al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, quindi riconducibile alla competenza regionale (e conseguentemente provinciale) residuale [...] Le norme impugnate, secondo la Regione Piemonte, recherebbero vulnus all'autonomia finanziaria regionale anche in quanto trasferirebbero gli oneri di funzionamento dell'Autorità, finora integralmente imputati al bilancio dello Stato, alle amministrazioni pubbliche regionali e locali, rientrando queste ultime fra le stazioni appaltanti, con conseguente maggior aggravio finanziario diretto nell'esplicazione delle proprie funzioni".

La Corte, peraltro, argomenta, "che – contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti – la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Si tratta, infatti, di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti (sentenza n. 303 del 2003) [...] L'oggetto delle disposizioni impugnate è, dunque, la disciplina dei contributi obbligatori gravanti sui soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche le Regioni e le Province autonome quali «stazioni appaltanti». [...] Tali contributi, in quanto costituiscono risorse – in precedenza ed in parte ancora oggi reperite attraverso la fiscalità generale – per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici «unitaria a livello nazionale» (sentenza n. 482 del 1995), sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti. Si tratta, infatti, di una contribuzione – imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente – alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale [...]".

⁵⁸ M.S. GIANNINI, I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge cit., pag. 230

⁵⁹ Così A. PERINI, Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale, in "Diritto amministrativo", 1994, pag. 75

⁶⁰ Cfr. G. AMATO, Le autorità indipendenti, in L. VIOLANTE (a cura di), Storia d'Italia – Annali 14 – Legge, diritto, giustizia, Torino, Einaudi, 1998, pag. 391. Si veda anche S. CASSESE, Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali, in "Il Foro italiano", 1996, V, col. 11: "Tuttavia, anche in Italia si registrano reazioni preoccupanti all'istituzione delle autorità indipendenti. Reazioni che vedono ancora una volta protagoniste le autorità indipendenti della prima generazione, la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato. La Corte dei Conti perchè essa pretende di assimilare le autorità indipendenti ad un qualunque ufficio amministrativo e, quindi, in violazione delle norme di autonomia e di indipendenza, pretende il rispetto di norme che hanno una duplice caratteristica, di essere di origine statale e di essere dettate per uffici facenti parte della pubblica amministrazione".

A ben vedere, la stessa utilità del controllo sul rendiconto dovrebbe poter essere oggetto di una rinnovata riflessione. Alla luce della nuova organizzazione del sistema dei controlli – in esito alle riforme intervenute negli anni '90 del secolo scorso - le autorità vengono ora assoggettate a indagini specifiche solo in quanto inserite nel programma dei controlli successivi approvato annualmente dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: così, ad esempio, nel 2005, nell'ambito del programma di controllo 2004, è stata oggetto di una deliberazione l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni⁶³.

Occorre, poi, ricordare che le autorità hanno introdotto, all'interno delle loro strutture, collegi di revisori – cui, peraltro, partecipano magistrati contabili - che intervengono a riscontrare gli atti della gestione finanziaria, ben prima che si pongano le condizioni di un controllo esterno, quale quello della Corte dei conti.

Altro sarebbe se il controllo sul rendiconto si ponesse quale verifica di obiettivi esplicitati all'interno dei bilanci preventivi delle autorità, alla stregua di quanto accade per le autorità statunitensi, se cioè il bilancio preventivo assumesse la funzione di un vero e proprio *program budget*, così consentendo di svolgere un ragionamento intorno alla adeguatezza delle risorse.

Il mero controllo sul rendiconto ha, dunque, nel caso di realtà contabili tendenzialmente poco complesse, e a fronte della informatizzazione della gran parte degli adempimenti contabili e del lavoro dei collegi dei revisori, una ridotta capacità di lasciar emergere problemi nell'andamento delle gestioni.

Si rileva, inoltre, come una più incisiva capacità di controllo implicherebbe un più ampio grado di apertura all'inserimento, nell'organico dei magistrati (e dei dipendenti) della Corte dei conti, di competenze professionali diverse da quella giuridica⁶⁴.

La questione del controllo apre, però, ad un più generale problema di giustificazione delle richieste di fondi, che opera sui due (*rectius*: tre) fronti del finanziamento.

Innanzitutto, giustificazione delle richieste nei riguardi del Parlamento, onde rendere trasparente la posizione istituzionale - e gli obiettivi che questa si pone per l'anno finanziario – nel corso della negoziazione di bilancio. Negli Stati Uniti, ad esempio, le autorità presentano ogni anno una

⁶¹ M. SHAPIRO, *Who guards the guardians? Judicial control of administration*, Athens Ga., University of Georgia Press, 1988

⁶² Cfr. A. PERINI, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale cit.*, pag. 81: "L'unico vero controllo cui sono assoggettate le autorità amministrative indipendenti è quello della Corte dei Conti", la quale, peraltro, lo definisce, in modo singolare, "controllo di legittimità esercitato dall'esterno sull'azione delle autorità, indipendentemente da qualsiasi interesse".

⁶³ Corte dei Conti, Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 9/2005/G

⁶⁴ E' appena il caso di ricordare che con legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 3, venne disposto che i bandi di concorso per l'accesso al ruolo di magistrato della Corte dei conti potessero prevedere la partecipazione di personale dotato anche di laurea diversa adeguando a quella in giurisprudenza e che venisse riservato in ogni caso una percentuale non inferiore al 20 per cento dei posti messi a concorso a personale dotato di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali. Con la legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 13, comma 4, si è, in seguito, previsto che tale riserva potesse operare solo per chi, con il diploma di laurea in giurisprudenza, fosse titolare "anche del diploma di laurea in scienze economico-aziendali o in scienze dell'economia o di altro titolo di studio equipollente".

La prevalenza di competenze economico-gestionali è, peraltro, caratteristica di importanti organismi di controllo in altri ordinamenti, quale – ad esempio – il *General Accountability Office statunitense* (definito "*congressional watchdog*") il cui *staff* è composto da "*economists, social scientists, accountants, public policy analysts, attorneys, and computer experts as well as specialists in fields ranging from foreign policy to health care*", <http://www.gao.gov/about/workforce/>.

Congressional budget justification per dare conto delle richieste avanzate e per fornire informazioni su programmi, obiettivi e risultati⁶⁵.

In secondo luogo, giustificazione nei riguardi dei soggetti regolati, all'interno del mercato di competenza su cui l'autorità si finanzia. Il procedimento di determinazione delle contribuzioni dovrebbe poter essere partecipato – alla stregua degli altri procedimenti delle autorità - in modo da costituirne una legittimazione procedurale⁶⁶. In altri termini, nel potere impositivo attribuito alle autorità indipendenti – che pure trova un fondamento legittimante nella legge primaria e che si limita a determinare elementi della prestazione imposta – dovrebbe applicarsi una sorta di principio di *no taxation without consultation* e si potrebbe aprire il varco a spazi di impugnativa delle deliberazioni concernenti le contribuzioni⁶⁷.

Lo stesso ragionamento può essere condotto per la giustificazione del finanziamento attraverso l'irrogazione delle sanzioni. Nel processo di determinazione delle sanzioni irrogate dalle autorità sarebbe assai vantaggioso ricorrere a forme di ricostruzione e argomentazione economica della quantificazione operata, sia nella prospettiva dei destinatari delle sanzioni che per assicurare una maggiore resistenza alla parte sanzionatoria del provvedimento in sede di sindacato giudiziale.

Per altro verso, i soggetti regolati e sottoposti ad obblighi di contribuzione potrebbero ben richiedere una voce in capitolo sul controllo di efficienza delle *performance* istituzionali delle *authorities*: la funzione di regolazione che è all'origine del potere di imporre contribuzioni obbligatorie è, infatti, suscettibile di valutazione anche da parte delle imprese. Queste, costrette a versare contributi – i quali costituiscono nell'immediato un costo certo - potranno alla lunga eccepire di non voler sostenere i costi (ulteriori ed indeterminati) che derivino da una cattiva regolazione, da una regolazione inefficiente o da eccessi non giustificati della regolazione.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi del tema oggetto di questo contributo – il rapporto tra indipendenza istituzionale e risorse – ha portato ad individuare alcune condizioni perché la forma del finanziamento, vero e proprio nodo della regolazione indipendente, assolva alla sua funzione di garanzia dell'indipendenza istituzionale.

La prima condizione è quella della adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni attribuite alle autorità. La questione è nota, quale problema di politica istituzionale⁶⁸, ma viene posta con ricorrenza per le autorità indipendenti prevalentemente a livello sovranazionale.

⁶⁵ In proposito, v. la Circolare dell'*Office of management and budget*, Section 220, A- 11, del 2002 (rivista anche di recente), consultabile in <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/>: “Agencies will prepare a performance budget, which fully integrates the annual performance plan (See, 31 U.S.C. § 1115) required by the Government Performance and Results Act (GPRA) with other elements of the agency budget request, for submission to OMB in September and then to the Congress in February as part of the congressional justification”. Si veda anche la pubblicazione del Fondo monetario internazionale, M.. ROBINSON (ed. by), *Performance budgeting. Linking funding and results*, Palgrave MacMillan, N. York, 2007, in particolare la parte II (Linking budgets to performance), pag. 113 ss.

⁶⁶ Così, G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti cit.*, pag. 266: “le delibere con cui sono fissati i livelli di contribuzione e i corrispettivi per l'erogazione di determinati servizi dovrebbero essere soggette alle medesime procedure di consultazione abitualmente osservate per l'emanazione di atti generali di regolazione del mercato”.

⁶⁷ Cfr. M.S. GIANNINI, *I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge cit.*, pag. 235

⁶⁸ Si veda in proposito G. DELLA CANANEA, *Finanza e amministrazione pubblica*, in G. DELLA CANANEA-M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, in particolare pag. 146, dove si ricorda che la Corte costituzionale, in relazione all'autonomia finanziaria delle Regioni, “ha affermato che le risorse disponibili devono essere adeguate all'adempimento delle funzioni normali e all'effettuazione di scelte politiche (sentenze 21/1956 e 3071983)”.

La seconda è quella della diversificazione delle modalità di finanziamento, in modo da assicurare l'indipendenza delle autorità sui due fronti: nei riguardi dell'indirizzo politico-governativo e nei confronti delle imprese regolate. Si è, in proposito, manifestata una netta preferenza per modelli misti di finanziamento, con la contestuale presenza di contribuzioni a carico del bilancio dello Stato, e di finanziamento sul "mercato di competenza".

La terza riguarda la legittimazione del finanziamento, da conseguirsi attraverso forme di giustificazione delle relative richieste, sia nei riguardi del Parlamento (come avviene nel sistema statunitense con la *congressional justification*), sia nei riguardi dei soggetti destinatari dei provvedimenti di fissazione delle contribuzioni (che dovrebbero vedere la partecipazione ai relativi procedimenti dei destinatari delle misure).

La quarta è la funzionalità del sistema del controllo, con particolare riguardo a quello della Corte dei conti che allo stato si esplicita se le autorità ricadono nell'ambito dei programmi di controllo successivo e che meriterebbe una riconsiderazione, alla luce del mutato contesto della disciplina dei controlli, per verificarne la permanente validità ed efficacia.

Della sussistenza e della operatività di queste condizioni, ben oltre le dichiarazioni di intenti e le semplificazioni operate in sede politica, occorrerà in qualche misura dar conto per valutare appropriatamente le *performance* istituzionali delle autorità indipendenti.