

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 15.**

*(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, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti di  
CGIL, CISL, UIL e UGL.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, l'audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

Do la parola agli intervenuti, ad iniziare da Stefano Fabrizio, in rappresentanza della CGIL.

STEFANO FABRIZIO, *Rappresentante della CGIL*. Signor Presidente, signori deputati, la CGIL desidera innanzitutto esprimere il proprio ringraziamento per essere stata chiamata a fornire un contributo di pensiero all'analisi e alla riflessione sul tema del riordino nel settore delle autorità amministrative indipendenti.

Come è noto l'istituzione e lo sviluppo delle autorità indipendenti si sono strati-

ficati nel tempo fuori da un disegno organico; è per questa strada che si è costituita una categoria, quella delle autorità indipendenti, i cui componenti presentano diversi caratteri comuni ma che non può definirsi omogenea.

Le autorità indipendenti, infatti, sono una classe estremamente composta di istituzioni, nate con obiettivi, missioni, funzioni differenti. Possiamo, infatti, prendere in esame la diversità nella missione: tutela dei risparmiatori, degli utenti, della concorrenza sui mercati, della *privacy*. Molteplici e diversificate sono poi le funzioni svolte: regolazione, vigilanza, garanzia, risoluzione delle controversie. La diversificazione si può poi riscontrare sia nelle fonti di finanziamento — pubbliche, private o miste — che nell'ambito specifico d'intervento: un settore economico, tutto il mercato o l'insieme dei consumatori.

Senza voler entrare nel dibattito dottrinale e teorico sulla natura giuridica, sull'innesto costituzionale e l'inquadramento normativo delle autorità indipendenti, sembra tuttavia opportuno sottolineare che presumibilmente una delle maggiori difficoltà nell'individuare una base comune di discussione e di convergenza sulla definizione di un impianto normativo generale delle autorità indipendenti risiede proprio nell'impossibilità di considerare un comparto unitario e cioè un insieme di istituzioni con caratteristiche strutturali e organizzative di funzionamento omogenee.

Le autorità indipendenti sono organismi diversi e svolgono mestieri diversi; peraltro si evidenzia come con l'istituzione della Banca centrale europea il divario esistente tra le attribuzioni della Banca d'Italia e le altre autorità indipendenti si sia assottigliato, considerando che oggi

anche la Banca d'Italia sostanzialmente si limita a svolgere compiti di vigilanza, di regolamentazione e sanzionatori.

L'attività di vigilanza, ad esempio, e cioè di accertamento e qualificazione giuridica di fatti e comportamenti in termini di liceità o illiceità, svolta come l'Autorità garante della concorrenza nel mercato, è del tutto assimilabile a quella di un giudice; mentre quella di regolazione svolta da autorità di regolazione dei settori liberalizzati come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, è più simile a quella di un legislatore; e, ancora, è diversa l'attività di garanzia del pluralismo dell'informazione svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Peculiare poi si presenta l'attività della Consob, che essendo chiamata a compiti di tutela degli interessi dei risparmiatori svolge sia un ruolo di regolazione che uno paragiurisdizionale. Pregnanti sono i poteri di indagine e sanzionatori che, in ossequio alle direttive europee, le sono state affidati in tema di abusi di mercato. Speculari a quelli di Banca d'Italia i poteri in tema di correttezza e trasparenza degli intermediari.

È opportuno quindi, a nostro avviso, sempre tener conto nel ragionare di ipotesi di riforma dell'autorità delle caratteristiche e delle specificità di ciascuna di esse, che in larga parte spiegano l'ampia variabilità delle discipline che le diverse leggi istitutive hanno tracciato in ordine alla loro struttura, ai criteri di nomina e allo *status* dei componenti e alle loro incompatibilità.

Ciò nondimeno esistono delle problematiche comuni alle diverse autorità che potrebbero essere trattate in modo maggiormente organico e coordinato; in alcuni casi anche sotto il profilo normativo, ad esempio, con riferimento ai processi di nomina, necessariamente volti a garantire requisiti di indipendenza, di competenza tecnica ed esperienza dei componenti delle diverse autorità sarebbe possibile e per certi versi auspicabile, un intervento di armonizzazione.

La scelta dei componenti non dovrebbe essere affidata al solo apparato governa-

tivo, ma dovrebbe essere posta al vaglio di un ampio consenso parlamentare; il mandato non dovrebbe essere rinnovabile né dovrebbe essere possibile, a scadenza, il passaggio ad un'altra autorità.

Per assicurare l'indipendenza dei membri dal potere politico e per fugare ogni dubbio sull'effettività della stessa, come peraltro proposto in precedenti norme che sono state esaminate in passate legislature, non dovrebbero poter essere nominati, almeno per un certo periodo, soggetti che abbiano ricoperto incarichi governativi o mandati elettorali.

Per assicurare una maggior continuità all'azione dell'autorità e per evitare che le medesime autorità siano espressione di questa o quella maggioranza, si potrebbe valutare l'introduzione di meccanismi di nomina di tipo *rolling* con mandati più lunghi della durata di una singola legislatura.

In questo quadro, anche al fine di evitare eccessi di personalizzazione, di volta in volta il membro più anziano del collegio potrebbe ricoprire il ruolo di presidente.

Prescindendo dai pur perfettabili meccanismi di nomina, compito della politica deve essere quello di assicurare continuità e regolarità di funzionamento dell'autorità, provvedendo in tempi celeri al rinnovo delle cariche giunte a scadenza. Purtroppo, da questo punto di vista, il recente passato ha mostrato una preoccupante disattenzione della politica per il buon funzionamento delle autorità.

Più in generale la CGIL ritiene necessaria una riflessione sul requisito di indipendenza di queste istituzioni, sulle ragioni dell'indipendenza e sui modi per salvaguardarla in conformità con la scelta costitutiva del legislatore, che aveva a suo tempo ritenuto che la formula organizzativa più adeguata per il compimento della specifica missione a cui ciascuna autorità è destinata, fosse quella di un organismo svincolato dagli indirizzi di Governo e dotato di una propria autonomia contabile e gestionale.

Il tratto distintivo della categoria deve essere infatti ricercato proprio nell'indi-

pendenza degli organismi che la compongono, valore necessario a garantire quella neutralità valutativa che essi sono chiamati ad assicurare nell'esercizio delle proprie funzioni.

A questo riguardo occorre essere estremamente chiari: l'indipendenza dagli indirizzi politico-amministrativi non è un concetto relativo, o esiste o non esiste, e questo è giusto ricordarlo perché ci sembra che le spinte a riaccendere il dibattito, sviluppatosi a più riprese sull'opportunità di disegnare una cornice normativa generale per le autorità indipendenti, siano spesso dettate dall'intento, mai apertamente dichiarato, di ridurre gli ambiti di autonomia di tali autorità, riportandole in qualche misura nell'ambito dell'indirizzo politico-amministrativo del Governo. Si tratta di una preoccupazione che non è propria solo di questa organizzazione sindacale, ma che è stata espressa anche dal presidente Catricalà proprio in questa sede.

Su questo, lo ripetiamo, non possono esserci ambiguità: se si crede nell'indipendenza e quindi nelle ragioni che hanno spinto a scegliere, di volta in volta per ciascuna delle specifiche missioni che ogni autorità è chiamata ad assolvere, il modello organizzativo dell'autorità amministrativa indipendente, allora l'indipendenza dell'autorità va difesa strenuamente in ogni sede, in tutte le forme già previste dalle leggi istitutive e possibilmente anche in quelle ancora non previste espressamente.

Le ragioni dell'indipendenza sono diverse e sono state richiamate da esponenti più autorevoli di noi, anche in questa sede. Esse risiedono nella necessità di garantire il carattere non discriminatorio delle decisioni di controllo, nel grado crescente di apertura dei mercati che richiede una vigilanza imparziale sul rispetto delle regole da parte degli operatori, nella spinta che arriva con sempre maggior forza dall'ordinamento comunitario.

Le autorità, anche alla luce delle procedure di produzione normativa europea,

sono infatti sempre di più un elemento essenziale di raccordo tra il diritto comunitario e il diritto interno.

A garanzia dell'autonomia delle autorità, il legislatore, pur se con delle gradazioni diverse e salvo rare eccezioni, anche in relazione alle specifiche funzioni, ha posto l'aggancio con il trattamento giuridico-economico e l'ordinamento delle carriere della Banca d'Italia.

Si consideri inoltre che oggi, alla luce delle direttive comunitarie, il requisito dell'indipendenza in molti casi è espressamente previsto; si pensi ad esempio al caso dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

In passato si è parlato di costituzionalizzazione delle autorità indipendenti; oggi questo genere di ragionamento assume una nuova veste, alla luce del sistema di vigilanza europeo, basato su tre autorità di supervisione micro prudenziale, differenziate in relazione ai settori del mercato finanziario: bancario l'EBA, assicurativo l'EIOPA e dei mercati finanziari l'ESMA.

Ne discende che le garanzie poste a tutela dell'indipendenza della Banca d'Italia dal Trattato di Lisbona devono coerentemente essere estese anche all'ISVAP e alla Consob; anzi, da questo punto di vista appare anacronistica la mancanza anche per l'ISVAP di un esplicito legame con l'ordinamento economico e giuridico della Banca d'Italia.

Tra le ragioni fondamentali dell'indipendenza ci sembra opportuno in questa sede soffermarci principalmente, anche per il maggior collegamento alle tematiche di interesse sindacale, su quella relativa alla necessità di garantire che determinate funzioni vengano svolte da strutture con un elevato e indiscutibile *expertise* di tipo tecnico ad ogni livello, dalla base sino ai vertici della struttura.

Pertanto l'elevato profilo professionale dei componenti e dei dipendenti delle autorità indipendenti è, a nostro avviso, elemento costitutivo e fondante delle stesse, intrinseco nella loro natura e va garantito e difeso sia dall'esterno che dall'interno delle autorità stesse.

A tale riguardo, ad esempio, grande attenzione va posta ai criteri di reclutamento del personale, nonché ai meccanismi che determinano la valorizzazione e la crescita interna dello stesso, garantendo sempre la massima trasparenza delle procedure di reclutamento e l'attitudine a selezionare i candidati migliori.

In questo senso la CGIL si è sempre battuta per l'utilizzo del concorso pubblico come criterio principe per il reclutamento di nuovo personale e ha espresso, per contro, una forte contrarietà a un ricorso che non sia sporadico e circoscritto a forme di assunzione flessibili e temporanee quali quelle dei contratti a tempo determinato e dei cosiddetti « comandi », di cui invece in alcuni organismi si è fatto e si sta facendo largo uso.

L'istituto del comando, ad avviso della CGIL, è inadeguato a garantire sia l'indipendenza e l'autonomia dell'azione dell'autorità, sia l'elevata qualificazione professionale del personale assunto, inevitabilmente specifica per ciascuna istituzione e in tal senso può contribuire a minarne l'indipendenza e l'autonomia.

Da questo punto di vista destano preoccupazione gli emendamenti 1.113 e 1.291, presentati al Senato al disegno di legge n. 2518 di conversione del decreto — legge n. 225 del 2010, il cosiddetto decreto « mille proroghe ». Tali emendamenti infatti, se approvati, non solo introdurrebbero anche in Consob la possibilità che presso l'Istituto venga comandato personale proveniente da altre amministrazioni, ma renderebbero prorogabili senza limiti temporali tali comandi.

In proposito si sottolinea che l'applicabilità dello strumento dei comandi alla Consob, come per tutte le autorità indipendenti, rappresenta un *vulnus* all'indipendenza in quanto da un lato rende possibile l'immissione di personale privo di quella specifica preparazione tecnica necessaria per il mantenimento di adeguati *standard* professionali e, dall'altro, apre l'accesso a personale che non è selezionato attraverso procedure di selezione imparziali, ma che è individuato nominativamente nell'ambito degli organici di ammi-

nistrazioni che indipendenti non sono e le cui scelte pertanto possono rispondere anche a logiche politiche.

Attualmente non è prevista la possibilità che il personale esterno sia comandato presso la Consob, mentre è possibile il contrario; ciò replica la situazione esistente in Banca d'Italia.

Incidere su tale situazione rappresenterebbe un ingiustificato attacco al pieno e incondizionato legame che la legge istitutiva della Consob pone tra il regolamento del personale della Consob e quello della Banca d'Italia, quindi sia agli aspetti che attengono il trattamento economico, ma soprattutto a quelli di organizzazione delle carriere.

In proposito si ricorda che proprio in virtù delle specificità e delle diversità dei compiti svolti, la legge dispone un aggancio pieno e completo della Consob alla Banca d'Italia, una situazione sostanzialmente simile per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e attenuazioni via via crescenti di tale principio per le altre autorità.

I sopra citati emendamenti al decreto mille proroghe minano l'autonomia della Consob anche sotto altri aspetti e probabilmente si potrebbero estendere anche ad altre autorità; entrerebbero nel merito delle scelte organizzative della Consob, prevedendo una riorganizzazione funzionale e una progressiva concentrazione delle attività sulla sede di Milano, in contrasto con la legge istitutiva della Consob, che assicura l'equiparazione del trattamento economico e giuridico a quello vigente in Banca d'Italia; priverebbero il personale che si vorrebbe trasferire dalla sede di Roma a quella di Milano per il potenziamento di quest'ultima delle provvidenze economiche previste dal contratto di riferimento in caso di trasferimento d'ufficio; vorrebbero assoggettare la Consob a un penetrante controllo preventivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la presenza di un rappresentante di quest'ultimo nel collegio di revisione, che estendendo il campo di

applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n.196, si vorrebbe prevedere per la Consob.

In proposito si ricorda che la Consob, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e, secondo i bisogni concreti che si sono via via manifestati, ha negli anni potenziato la propria presenza a Milano, dimostrando di possedere l'iniziativa e l'autonomia necessarie per assicurare un adeguato presidio.

Gli emendamenti sopra citati rappresentano solo l'ultimo dei segnali che i dipendenti delle autorità indipendenti hanno, con preoccupazione, colto circa la volontà politica di intaccare tale indipendenza attraverso il disconoscimento delle peculiarità e delle professionalità del personale delle autorità, che invece si cerca di ricondurre nell'alveo della pubblica amministrazione.

Di recente, infatti, con il varo dell'ultimo decreto di stabilizzazione, il decreto - legge 31 maggio 2010, n. 78, solo per la Banca d'Italia è stata ribadita espressamente l'autonomia organizzativa e contabile, prevedendo che essa applichi solo su base volontaria i principi del contenimento delle spese per il triennio 2011-2013.

Purtroppo con riferimento alle autorità indipendenti un analogo principio non è stato invece salvaguardato, né si è tenuto conto dello specifico ordinamento settoriale di ciascuna autorità anche con riferimento al trattamento del proprio personale dipendente. Diversamente si sono equiparate in modo immotivato e irragionevole le autorità indipendenti alla pubblica amministrazione, in senso lato, e pertanto sono stati disposti tagli e contenimenti generalizzati in dispregio delle funzionalità e dell'autonomia di ciascuna autorità.

Si è inoltre ignorato che alcune autorità non gravano affatto o gravano solo in minima parte sul bilancio dello Stato. Il citato decreto pertanto ha imposto un pesante onere interpretativo sulle singole autorità dagli esiti incerti e comunque contestabili, volto a verificare l'inclusione nei diversi ambiti soggettivi che vengono di volta in volta individuati per l'applicazione

delle singole disposizioni. Si tratta, nel concreto, di ambiti che vengono specificati facendo riferimento, a seconda dei casi, a una ben individuata amministrazione, a tutte le pubbliche amministrazioni incluse le autorità indipendenti, alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione nel quale non sono ricomprese tutte le autorità indipendenti, ovvero, ancora più genericamente, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Ciò premesso, pur in presenza di diverse interpretazioni possibili circa l'applicabilità delle diverse disposizioni del citato decreto per ciascuna delle diverse autorità, per tutte si pone il problema che l'eventuale indiscriminata assimilazione della condizione dei dipendenti delle autorità a quelli del pubblico impiego, nelle modalità di applicazione dei tagli, contravverrebbe di fatto al principio di autonomia contabile e, ove previsto dalla specifica legge costitutiva, come sicuramente nel caso della Consob e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche al collegamento genetico e funzionale del trattamento economico del proprio personale con il contratto collettivo della Banca d'Italia.

L'applicazione del decreto, dunque, potrebbe travolgere di fatto l'intero collegamento giuridico esistente tra i dipendenti delle autorità e il personale della Banca d'Italia con vari istituti connessi, minacciando fortemente, per le ragioni sopra esposte, l'indipendenza e il rango di tali istituzioni.

In proposito si ribadisce che la CGIL è contraria alla filosofia sottostante al decreto di stabilizzazione, ai tagli indiscriminati al trattamento economico dei dipendenti pubblici; si tratta di una scelta che mal cela l'immotivata, generalistica, scarsa considerazione verso questa categoria che troppo spesso viene alimentata anche dai vertici governativi e che non può che incrementare la sperequazione sociale, ponendo il costo del risanamento non sui redditi più alti e capienti, ma su una categoria di persone a prescindere dal loro reddito.

Ciò premesso, i dipendenti delle autorità non vogliono sottrarsi a fornire il loro contributo per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica; ciò che però reputo inaccettabile è che venga meno quel legame che le rispettive leggi istitutive hanno stabilito, pur in modo variegato, con il trattamento previsto per la Banca d'Italia, non a tutela di un privilegio economico, ma come presupposto per la difesa dell'autonomia delle autorità e come conseguenza del riconoscimento dei livelli di professionalità e di eccellenza rispetto a quelli di altri settori della pubblica amministrazione.

A ciò si aggiunga che in molti casi l'applicabilità alle autorità indipendenti del provvedimento di contenimento della spesa pubblica sembra carente sotto il profilo della motivazione, in quanto alcune autorità di regolazione in settori importanti sono in attivo, contribuendo a sostenere altre strutture; si pensi all'Autorità per l'energia elettrica e il gas e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Altre autorità, come ad esempio la Consob, sono finanziate in modo pressoché completo attraverso i contributi di vigilanza e quindi non sono a carico del bilancio dello Stato.

Sempre in tema di tentativi e di interventi atti a limitare l'indipendenza dell'autorità, si ricorda che proprio in questa sede, pochi mesi or sono, i rappresentanti sindacali della Consob e dell'Antitrust hanno avuto la possibilità di riportare i motivi di contrarietà e di preoccupazione che la proposta di legge C. 3572, relativa al trasferimento di queste due autorità a Milano, aveva generato nei dipendenti delle stesse.

Circa due anni fa, attraverso un'apposita previsione normativa in Consob è stata istituita la figura del Segretario generale; anche in questo caso si è trattato di un'intromissione nell'autonomia organizzativa dell'Istituto, che ha creato uno scollamento con il regolamento di organizzazione e funzionamento della Banca d'Italia; a testimonianza della circostanza che questi interventi calati dall'alto possono essere se non pericolosi, inutili e comunque poco attenti alle reali necessità

organizzative delle autorità, si rappresenta che a oggi tale figura non ha trovato attuazione.

Peraltro si rappresenta anche che la figura del segretario generale o è un doppione rispetto a quella del direttore generale, con conseguenti problemi di carattere organizzativo e di scollamento tra struttura e Commissione, o riveste dei caratteri di segreteria politica della Commissione, figura quest'ultima che mal si concilia con la qualifica di autorità indipendente come testimoniano l'esperienza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la circostanza che nella secolare esperienza del modello di riferimento, la Banca d'Italia, non si sia mai sentita l'esigenza di prevedere tale ruolo.

Concludendo, si vuole ribadire che le preoccupazioni espresse non sono il frutto di pur legittime difese corporativistiche, ma del sincero convincimento della rilevanza dei compiti delle autorità indipendenti e della conseguente necessità di salvaguardare i presidi che sono stati posti a tutela della professionalità e dell'indipendenza di chi lavora in esse.

In questa autorevole sede si sta giustamente discutendo e attentamente valutando l'ipotesi di un intervento di riforma delle autorità indipendenti.

Alla luce di quanto sopra brevemente riportato, esprimiamo la preoccupazione che pur se in modo non organico sia già in atto una riforma, se non addirittura una controriforma, dell'impianto normativo e politico che ha portato negli ultimi decenni all'istituzione e allo sviluppo del presidio delle autorità indipendenti a tutela degli interessi diffusi.

Ci auguriamo pertanto, in conclusione, che la Commissione affari costituzionali possa tener conto delle osservazioni qui formulate nel delineare possibili ipotesi di riforma delle autorità, soprattutto con riferimento all'inscindibile collegamento esistente tra l'indipendenza e il rango di tali istituzioni, con l'elevata qualificazione professionale dei propri componenti e dei propri dipendenti. Inoltre ci auguriamo che possano venire dissipati i timori, sempre più forti nei dipendenti delle autorità,

dell'esistenza di un preciso disegno politico volto a declassare le autorità indipendenti a mere agenzie governative prive di reale autonomia.

ALESSANDRO SPAGGIARI, *Rappresentante della CISL*. Signor presidente, onorevoli deputati, rivolgo a nome della CISL un sentito ringraziamento per l'occasione che ci è data di far conoscere al legislatore il punto di vista dei rappresentanti dei lavoratori sul tema delle autorità amministrative indipendenti.

Questa Confederazione già in più occasioni ha rilevato l'importanza che i meccanismi istituzionali di regolazione e di controllo delle attività economiche rivestono per la tenuta e la crescita del sistema Paese, in termini sia economici che democratici.

La grande lezione della crisi, infatti, tocca direttamente la questione delle regole pubbliche per il sistema finanziario e per quello economico in generale, le modalità per applicarle e per sanzionarne il mancato rispetto. Regole certe, che impediscano alle imprese di operare sul mercato unicamente per massimizzare il profitto di breve periodo, scaricando sulla collettività gli effetti negativi delle loro scelte.

Non sono certo venute meno le ragioni storiche della liberalizzazione dei settori economici caratterizzati da monopoli, spesso pubblici, dalla privatizzazione di grandi imprese pubbliche, spesso monopoliste, della necessità di assicurare il servizio universale attraverso modalità diverse da quelle tradizionali.

Si tratta delle principali modalità di azione adottate dalla Comunità europea negli anni Novanta, per creare un mercato europeo concorrenziale, al fine di migliorare la qualità dei servizi, ridurre il livello dei prezzi, implementare il Mercato unico nell'area euro, accrescere l'occupazione, il benessere collettivo e la coesione sociale della collettività.

Il programma dell'indagine conoscitiva tocca tutte le questioni principali che da anni formano oggetto di dibattiti e di riflessioni che la politica non è riuscita

sinora a trasformare in un disegno unitario, sistematico e condiviso, come di contro la CISL ritiene sarebbe invece utile per il Paese.

È bene ricordare la riforma europea del sistema di vigilanza finanziaria e di prevenzione del rischio sistemico, che dovrebbe aver eliminato l'annosa discussione sulla preferibilità dei sistemi per finalità, piuttosto che per soggetti o prodotti, ovvero ipotesi di riforme volte a sopprimere autorità ad elevata specificità.

Un'eventuale riforma deve assicurare l'indipendenza delle autorità, l'efficacia della loro azione e deve farsi carico di individuarle anche come categoria giuridica, in modo da evitare incertezze di trattamento.

Rispetto al quadro che si ricava dalle varie leggi istitutive degli organismi indicati dalla Commissione nel programma dell'indagine, il postulato dell'indipendenza delle autorità va meglio salvaguardato in alcuni passaggi fondamentali che presentano ancora delle criticità quanto a nomine e funzionamento.

Con riguardo alle nomine dei presidenti e dei componenti dei collegi, riteniamo che la competenza non debba essere dell'Esecutivo. Dovrebbero essere previsti tempi certi e meccanismi trasparenti di valutazione delle candidature, requisiti di professionalità tecnico-giuridica più specifici rispetto alla missione istituzionale di ciascuna autorità, il possesso di indiscusse qualità morali e precise incompatibilità precedenti e successive rispetto alla nomina e all'espletamento dell'incarico. Gli incarichi, infine, non devono essere rinnovabili.

L'autonomia finanziaria rappresenta un requisito fondamentale per l'indipendenza e l'efficacia delle autorità. All'indipendenza delle autorità è pure funzionale l'esistenza di un ordinamento speciale del personale, non soggetto all'Esecutivo e alle regole generali da questo dettate.

Sarebbe perciò opportuno ipotizzare un processo di convergenza contrattato con le organizzazioni sindacali, che superi l'attuale frammentazione e porti alla de-

finizione di un contratto per i lavoratori dell'autorità nell'alveo del sistema Banca d'Italia.

Si deve infatti tenere ben presente che la qualificazione professionale del personale e la sua stabilità sono una garanzia irrinunciabile dell'indipendenza.

Occorrono dunque processi di assunzione trasparenti, soggetti a regole fisse e rigorose, con riguardo in particolar modo ai requisiti richiesti ai candidati che devono possedere valori professionali ad elevata specificità. Si deve garantire la trasparenza del processo decisionale, individuando regole uniformi che consentano di distinguere chiaramente le responsabilità nelle diverse fasi della formazione e della decisione a partire dalla valutazione degli apparati tecnici, cui deve essere riconosciuta la piena autonomia e responsabilità della fase istruttoria, ferma restando la responsabilità politica e decisionale in ultima istanza dei collegi.

Gli elementi sui quali ci siamo brevemente soffermati attengono tutti all'indipendenza delle autorità, che noi riteniamo debba essere rafforzata, e alla loro efficienza, ovviamente; l'indipendenza però non deve tradursi in separatezze e autoreferenzialità mentre l'irresponsabilità politica dell'autorità in senso proprio comporta la necessità dell'istituzione di una rete formale di relazioni trasparenti con le altre istituzioni e con l'Esecutivo e di momenti di discussione dinanzi al Parlamento.

In conclusione, l'esistenza di regolatori delle attività economiche indipendenti dalle imprese da una parte, dal potere politico e dall'Esecutivo dall'altra, sono oramai una componente necessaria dei sistemi istituzionali ed economici moderni e sono imprescindibili per il sistema Italia.

Per questo motivo la CISL ritiene che l'architettura istituzionale di regolazione e di controllo delle attività economiche dovrebbe essere completata con riguardo al settore dei trasporti e al settore postale.

La costituzione di un'autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto è da tempo da noi auspicata, nella considerazione che si tratta di settore di

interesse pubblico in cui sono più evidenti pericoli oligopolistici e le esigenze di tutela del diritto della collettività ad avere servizi forniti a prezzi equi rispetto alla qualità garantita dal mercato.

Per analoghe ragioni siamo contrari a quanto delineato nel disegno di legge delega, relativo al completamento della liberalizzazione del servizio postale universale, laddove si affida la regolazione e la vigilanza del settore a un'agenzia sottoposta a interventi invasivi dell'Esecutivo piuttosto che procedere alla costituzione di un'autorità indipendente apposita, come invece richiesto dall'ordinamento comunitario. Questa impostazione del disegno di legge espone i contribuenti italiani al rischio di doversi fare carico nuovamente di sanzioni comunitarie, senza vantaggi tangibili per il Paese.

La CISL rileva che anche la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, come ad esempio quello idrico, ancora non è accompagnata dalle opportune previsioni relative al controllo e alla salvaguardia del servizio pubblico; tali compiti, potrebbero essere utilmente demandati all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Ci sembra opportuno sottolineare, inoltre, come un efficace governo delle attività economiche transfrontaliere richieda o l'assistenza di autorità sovranazionali o che le autorità nazionali siano messe in grado di coordinarsi efficacemente in ambito comunitario.

La riforma potrebbe determinare effetti ancora più duraturi se sapesse comprendere in termini di certificazione della responsabilità sociale dell'impresa l'esito dell'insieme dei controlli sulle attività economiche. Non è tollerabile, infatti, che imprese che con la loro condotta hanno provocato danni sociali spesso irreversibili, distruggendo valore nell'economia finanziaria e in quella reale, possano in ipotesi autocertificare in via unilaterale la propria ritrovata credibilità. Di conseguenza sarebbe opportuno che anche le forme di responsabilità sociale d'impresa, praticate in forma unilaterale dalle aziende, venissero assoggettate ad un sistema pubblico e indipendente di controllo.

Auspichiamo pertanto che questa importante indagine conoscitiva conduca ad un progetto di riforma che sappia declinare nel modo indicato l'indipendenza dell'autorità e sappia perseguire i doveri obiettivi di efficienza e di efficacia dei controlli, mettendo ordine all'interno del modello politico delle stesse.

MARCO MALDONE, *Rappresentante della UIL*. Ringrazio il presidente e la Commissione per aver invitato la UIL a questa audizione.

L'autorità è un'istituzione pubblica con il compito di tutelare la corretta conduzione di un determinato settore dell'economia e anche della società o dei servizi. Da questo postulato scaturiscono sia la riflessione che la UIL, avendo a riferimento la realtà italiana, fa sul tema, sia soprattutto le opinioni che, senza pretesa di esecutività, esprime relativamente a gran parte dei diversi punti che il programma dell'indagine conoscitiva pone.

In via preliminare la UIL esprime una valutazione sostanzialmente positiva dell'esperienza e delle attività fin qui svolte dalle autorità, pur ritenendo che in alcuni casi si sia ricorso a esse in materie già oggetto di adeguato intervento da parte di strutture e amministrazioni, nei confronti delle quali sarebbe bastato rimuovere gli ostacoli che ne avevano frenato l'operato. Questo è ad esempio il caso della CIVIT, dato che, nel settore del controllo dell'efficacia e dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dell'economicità del rapporto tra i costi e i risultati, erano già operativi la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, il Dipartimento per la funzione pubblica e l'ispettore della funzione pubblica.

Introdotte nel Paese per la gran parte durante gli anni Novanta, le autorità indipendenti rappresentano oggi una realtà affermata nel panorama istituzionale italiano, un vero e proprio anello di congiunzione tra il potere politico e la società intesa sia in riferimento alla cittadinanza, che, nello specifico, al mondo imprenditoriale.

In un sostanziale vuoto normativo, soprattutto relativamente alla mancanza di una legislazione sistematica su tutta la materia, la genesi, l'identificabilità e l'ammissibilità costituzionale delle autorità indipendenti hanno occupato una parte importante del dibattito politico nei medesimi anni.

Vi è chi ravvisa la funzione di indirizzo politico a soggetti estranei al raccordo corpo elettorale, maggioranza parlamentare e Governo, che in quanto tali compiono scelte in nome di una collettività che, non avendoli investiti, non potrà poi giudicarli.

È però vero, e a parere della UIL importante, considerare che la Costituzione non menziona le autorità indipendenti, ma nemmeno esclude la creazione di nuovi organismi estranei ai tradizionali poteri dello Stato. Anzi, l'articolo 97 della Costituzione con il suo rinvio alla legge per la riorganizzazione dei pubblici uffici, sembra aprire spiragli in questa direzione.

Pertanto è spesso intervenuta la normativa comunitaria a imporre la regolamentazione dei mercati specifici, piuttosto che l'apertura alla concorrenza dei settori precedentemente in mano a Monopoli di fatto.

Certo è che le autorità indipendenti rappresentano positivamente, a parere della UIL, una rottura con il modello di amministrazione imposto sul modello sabaudo e un'adesione a un modello anglosassone meno burocratico e più orientato alla valorizzazione del cittadino, dell'utente e delle regole sostanziali più che formali.

In questo senso la UIL ritiene che al di là della specifica positività di azione delle singole autorità, queste nel proprio insieme rappresentino importanti esplorazioni di modi originali di amministrare.

Gli elementi di omogeneità di base caratterizzanti, che peraltro maggiormente contribuiscono a rendere queste strutture tanto controverse, sono i seguenti: indipendenza dai poteri politici partitici; autonomia gestionale organizzativa, finanziaria e contabile; vaste competenze e capa-

cità regolatorie su campi e settori sociali ed economici strategici a livello nazionale ed internazionale.

Pare opportuno rammentare che tra le varie autorità indipendenti sussistono disomogeneità evidenti. Se ciò può essere ascritto anche a una legislazione particolarmente frammentata in materia, la UIL riterrebbe positivo che su alcune questioni il legislatore, nella sua autonomia, operasse o almeno introducesse elementi di omogeneità. Mi riferisco in particolare alla personalità giuridica dell'autorità; allo *status* dei vertici, ai requisiti richiesti per la nomina dei vertici; alle caratteristiche di durata e di rinnovabilità dei mandati, all'autonomia finanziaria delle autorità indipendenti, alla disciplina del loro funzionamento e alla descrizione di fatto, che le singole autorità possiedono nel concreto perseguimento delle generali finalità di cui sono investite.

Nella loro natura le autorità sono sicuramente figlie della cultura e dell'ordinamento europeo e della tradizione italiana. Ad esempio si ricorda la nascita della Agcom, che non è stata certo spontanea; si può dire che la nascita delle autorità indipendenti è conseguenza dell'adesione dell'Italia alla Comunità europea, ma in parte è anche — e non deve essere sottaciuto — il frutto di un bisogno interno avvertito nei confronti dell'ordinamento costituito italiano, sentito come non più completamente sufficiente.

Bisogna considerare che la dimensione sovranazionale agisce inoltre anche attraverso le aggregazioni verticali e orizzontali di autorità regolative.

Il fatto che le istituzioni comunitarie internazionali attribuiscono compiti, prescrivano le caratteristiche strutturali, promuovano l'omogeneità normativa legittima delle autorità indipendenti nazionali, le rende meno soggette al legislatore italiano.

Probabilmente però, a parere della UIL, c'è ancora molto cammino da compiere sulla via di una effettiva omogeneizzazione comunitaria dell'azione concreta delle diverse autorità nazionali, scontandosi la notevole differenza che ancora sussiste nella legislazione nazionale.

Come UIL abbiamo formulato un testo, che mettiamo a disposizione della Commissione, nel quale rispondiamo a tutte le finalità del programma dell'indagine conoscitiva.

PAOLO VARESI, *Rappresentante della UGL*. Grazie presidente, saluto tutti i deputati presenti e ringrazio la Commissione a nome della mia Confederazione per l'opportunità che ci è stata data di intervenire su un tema così importante e così complesso.

Nel costruire il nostro intervento, ci siamo fatti guidare dal programma dell'indagine conoscitiva e abbiamo sintetizzato i temi che più ritenevamo attinenti con il nostro compito in quattro o cinque domande di cui volevamo manifestare le risposte.

La prima è se, secondo noi, occorre o meno una regolamentazione del sistema dell'*authority*. Assolutamente sì, perché secondo noi il sistema delle autorità amministrative indipendenti si è sviluppato nel corso di questi anni senza un preciso disegno, spesso sotto la spinta di iniziative comunitarie a seguito di interventi dell'Unione europea o di particolari esigenze del momento. Il risultato che abbiamo ottenuto è una serie di regole a competenze sovrapposte, ancor peggio in conflitto tra loro, inadeguate spesso a garantire i principi di trasparenza, efficienza e tutela di interessi garantiti.

Questo quadro politico e normativo si riverbera anche nella diversa autonomia finanziaria che a essi viene riconosciuta e nell'insieme inficia il carattere di indipendenza che è alla base del concetto stesso dell'autorità. Infatti le autorità indipendenti non possono essere tali solo per definizione: o sono indipendenti davvero nelle loro decisioni, o non hanno motivo di esistere.

L'indipendenza delle autorità non significa per noi irresponsabilità; non a caso sono diversi i referenti a cui già oggi le autorità indipendenti rendono conto di fatto della propria attività. *In primis* un referente politico, il Parlamento, il Governo, il Presidente del Consiglio, che sono

gli organismi che nominano appunto i presidenti di una o dell'altra *authority*.

Un altro è un referente nazionale, citavo prima l'Unione europea, facendo riferimento appunto alla direttiva n. 140 del 2009; un altro ancora un referente giurisdizionale, sicuramente, il giudice amministrativo per le *authority* o la Corte costituzionale per regolamenti varati dalla Commissione parlamentare di vigilanza; infine un referente economico, il mercato, e sicuramente un referente sociale, quindi l'opinione pubblica, mezzi di informazione, finanche le organizzazioni sindacali.

Cosa devono fare le autorità indipendenti secondo noi? A nostro avviso le autorità sono strumenti di garanzia di diritti sensibili, inseriti in un contesto di bilanciamento di poteri nel quadro di una continua trasformazione del rapporto tra economia e poteri pubblici, tra mercato e istituzioni.

La loro indipendenza quindi non deve sussistere solo nei confronti del mercato, ma anche, se non soprattutto, del potere politico. È essenziale quindi che nella loro attività di vigilanza, controllo e censura, esse operino in condizioni di assoluta terzietà, non solo nei confronti degli attori economici e politici, come dicevo, ma anche e soprattutto nei confronti del Governo di turno.

Questo come si traduce in termini di posizione istituzionale, sia dell'organismo che dei propri componenti? Questa ci è sembrata una delle domande fondanti di questa indagine. Per quanto concerne l'organismo dell'autorità noi riteniamo che sia possibile operare attraverso un radicamento costituzionale, al pari di quello che è successo con il CNEL, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, gli organismi ausiliari previsti dal Titolo III, sezione terza, agli articoli 99 e 100 della nostra Costituzione, rimandando alla legge ordinaria solo la definizione di norme di funzionamento.

La riforma attuata mediante la sola legge ordinaria è sicuramente più veloce, però rischia di affievolire la più ampia partecipazione di tutte le forze politiche e

sociali che invece andrebbero investite in uno sforzo *bipartisan* nell'interesse del Paese e di tutti i cittadini.

Come andrebbero scelti i componenti delle autorità amministrative indipendenti?

Siamo dell'idea che si possa guardare alle esperienze degli altri Paesi, dove ci si è liberati dalla presunzione che esista un pianeta da dove far giungere persone preparate, svincolate da ogni qualsivoglia idea o esperienza politica. In Francia, in Inghilterra, negli Stati Uniti, è previsto che i componenti delle *Authority* possono essere ex membri di partiti, a condizione che lo dichiarino apertamente e che nel proprio operato dimostrino indipendenza e alto senso dello Stato, così come ci si aspetta dai membri delle più alte cariche dello Stato

Immaginiamo che da noi sarà molto difficile, però non disperiamo; riteniamo comunque che sia necessario guardare al merito e soprattutto alla professionalità.

Con un pizzico di presunzione abbiamo immaginato anche un piccolo meccanismo, che vorrei esporre: il Governo potrebbe individuare una rosa di candidati da sottoporre al Presidente della Repubblica e al voto delle competenti commissioni parlamentari, previo colloquio con i candidati stessi. Per evitare il rischio di nomine troppo contigue all'Esecutivo, il voto dovrebbe essere a maggioranza qualificata; per scongiurare il rischio di paralisi delle autorità amministrative indipendenti, il voto negativo deve essere motivato, con il Governo che è tenuto a considerare le osservazioni presentate. È possibile inoltre immaginare un coinvolgimento delle regioni e delle province autonome in considerazione del fatto che l'attività delle autorità amministrative indipendenti investe anche materie sulle quali vi è legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117 del Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

Quale dovrebbe essere la durata del mandato e il regime di incompatibilità? La durata del mandato potrebbe essere uniformata fra le varie autorità indipendenti, fondamentale che essa sia superiore al

mandato parlamentare, per svincolare la scelta dei componenti ai tempi della politica.

Per evitare il rischio di paralisi delle autorità amministrative è ipotizzabile un rinnovo della stessa a scaglioni; il regime di incompatibilità una volta deciso deve essere rigido.

La vicinanza a una organizzazione sindacale non dovrebbe più essere considerata una clausola ostativa per la nomina dei componenti delle autorità, in particolare con riguardo alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione.

Concludo evidenziando alcuni aspetti che riteniamo prioritari nell'ambito di questa indagine. In primo luogo, fermo restando che una Confederazione sindacale per sua natura è portatrice di interessi diffusi — per questa ragione auspichiamo la tutela di interessi quali la concorrenza, l'informazione, l'accesso all'energia — il nostro sindacato reputa di fondamentale importanza il mantenimento della Covip quale autorità di vigilanza autonoma sui fondi pensione. Affermiamo

questo perché più volte è stata ventilata l'idea di sopprimere la Covip e di far assorbire le sue competenze dalla Banca d'Italia o dall'Isvap, quale autorità di vigilanza autonoma sui fondi pensione. Inoltre riteniamo importante la definizione di un comparto, o comunque di un'area professionale del personale dipendente delle autorità amministrative indipendenti, con l'obiettivo di adeguati compensi economici e delle piante organiche. Infine la UGL considera di grande rilevanza l'istituzionalizzazione dei rapporti fra le autorità amministrative indipendenti e le parti sociali attraverso un confronto che potrebbe realizzarsi in sede di CNEL.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni, ringrazio tutti gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,55.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa  
il 1° aprile 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO