



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice NEGRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2012

Disposizioni per garantire l’indipendenza, la trasparenza
e la terzietà delle Autorità indipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema delle Autorità indipendenti, del loro ruolo, dei criteri di scelta dei componenti di tali organi è stato in questi anni affrontato nel dibattito scientifico e politico, ma solo negli ultimi mesi l'opinione pubblica italiana ne ha compreso appieno l'importanza per lo sviluppo del nostro Paese. Il recente dibattito sulle nomine dei membri di alcune importanti Autorità e le effettive modalità con cui queste si sono svolte hanno suscitato molte perplessità circa i criteri di nomina, le competenze dei candidati e il grado di indipendenza dalle forze politiche che ne hanno promosso la candidatura.

Le Autorità svolgono un ruolo chiave e delicato a presidio della correttezza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in settori liberalizzati o in settori in cui si richiedono un'attività regolatoria con conoscenze tecniche specifiche. Per attribuire alle autorità indipendenti un ruolo più forte e autonomo, è necessario dotarsi di regole trasparenti ed uniformi per la scelta dei componenti che promuovano l'indipendenza e la comprovata esperienza e competenza nei settori in cui operano le stesse autorità. In secondo luogo il legame tra le autorità e il circuito democratico/parlamentare deve permettere una migliore programmazione degli interventi delle Autorità nei settori di competenza nel solco degli obiettivi fissati nelle leggi istitutive e al contempo evitare indebite ingerenze da parte del ceto politico e da parte delle imprese regolate. Per realizzare questi obiettivi, si rende necessaria una legge che, senza toccare le competenze attuali delle diverse autorità, ne armonizzi i meccanismi di nomina, lo *status* dei componenti e le norme sui rapporti con il Parlamento.

Il disegno di legge si compone di dieci articoli. Sono comprese tutte le Autorità indipendenti, sul piano amministrativo e funzionale, dagli apparati ministeriali, cui la legge delega funzioni di regolazione o vigilanza, ma viene esclusa la Banca d'Italia, in ragione delle sue peculiarità storiche, organizzative e funzionali.

In primo luogo, la legge armonizza le regole sulla nomina dei membri delle Autorità, la loro durata in carica e il loro *status* giuridico. Sinora, le diverse leggi istitutive delle Autorità si sono mosse in ordine sparso, creando uno scenario alquanto confuso, in cui i componenti delle diverse Autorità sono nominati secondo regole disparate, così come dissimili sono le norme riguardanti il loro *status*. Le regole su nomina, revoca, incompatibilità e limiti all'attività dei componenti delle Autorità rappresentano il punto di equilibrio tra diverse esigenze: da un lato, i componenti delle Autorità non dovrebbero essere condizionati, nella loro attività, da esigenze o interessi contingenti, provenienti dal ceto politico o dagli stessi soggetti regolati; d'altro canto, però, le Autorità indipendenti non possono essere completamente avulse dal circuito «democratico parlamentare» soprattutto nei casi in cui l'Autorità assume compiti di regolazione o ha poteri amministrativi «discrezionali», e non solo poteri di «aggiudicazione» di diritti individuati dalla legge.

A tal fine, si individua un meccanismo di nomina uniforme per tutte le autorità. La nomina del presidente di ciascuna Autorità spetta al Presidente della Repubblica a garanzia della terzietà e dell'indipendenza di ciascuna Autorità. Gli altri membri delle Autorità sono nominati con decreto del Presidente

della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri competenti, previa delibera del Consiglio dei ministri. In tale maniera, i membri delle Autorità sono legati al circuito democratico/parlamentare, attraverso una scelta del governo in carica, che se ne assume la responsabilità politica. Al fine, però, di evitare che la scelta sia opaca e, soprattutto, che i componenti dell'Autorità siano subalterni al Governo in carica e alla maggioranza che lo sostiene, il disegno di legge, secondo il modello già adottato per le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (legge n. 481 del 1995), coinvolge il Parlamento nella scelta: il nominativo proposto deve ottenere il voto favorevole della Commissione parlamentare competente, con una maggioranza rafforzata che impone di coinvolgere nel voto positivo anche le minoranze parlamentari. Tale complesso sistema di nomina, unito alla lunga durata della carica (7 anni) e al divieto di riconferma, conferisce una forte legittimazione a tali organi, salvaguardandone al contempo l'indipendenza e la terzietà nei confronti delle stesse forze politiche e dei soggetti che hanno concorso ad integrarne la composizione. Una legittimazione non neutrale, ma in linea con l'esigenza che l'interesse pubblico primario perseguito dall'Autorità indipendente sia condiviso da una maggioranza ben più ampia di quella governativa.

Inoltre, al fine di evitare opacità nell'indicazione dei nominativi alle Commissioni competenti, il disegno di legge propone di selezionare i candidati attraverso una procedura trasparente, che imponga a chiunque ambisca a svolgere la funzione di commissario di un'Autorità indipendente di candidarsi in maniera trasparente. Infine, i componenti delle Autorità devono possedere requisiti di moralità e professionalità e, soprattutto, non possono avere ricoperto cariche elettive o di governo nei cinque anni precedenti alla nomina, oppure essere stati membri di altre Autorità o avere ricoperto incarichi ammini-

strativi o di controllo nelle imprese vigilate. Questi divieti dovrebbero evitare che le medesime persone «circolino» senza soluzione di continuità dalla politica alle Autorità alle imprese vigilate.

I meccanismi per impedire i rischi condizionamento da parte di soggetti privati sui quali l'attività dell'Autorità può incidere riguardano essenzialmente due questioni: le attività svolte nel corso della carica e le attività compiute dopo la fine di essa. Il disegno di legge prevede stringenti incompatibilità durante la carica: i commissari non possono esercitare alcuna attività professionale e di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici e privati o ricoprire qualsivoglia altro ufficio.

Riguardo alle attività svolte dai componenti di Autorità dopo la cessazione del mandato, i pericoli sono più insidiosi, poiché occorre impedire che i membri dell'Autorità favoriscano alcuni soggetti sottoposti al loro controllo o regolazione, in cambio della promessa di vantaggi professionali dopo la cessazione dell'incarico. Il disegno di legge si fa carico di questa esigenza e prevede un generale divieto di intrattenere rapporti di consulenza o collaborazione con imprese nei cui confronti siano state aperte istruttorie di vigilanza (anche se non sfociate in un provvedimento) per quattro anni dalla cessazione della carica. Una figura che assume spesso un ruolo fondamentale nella gestione delle Autorità e nei processi decisionali è il «segretario generale», ossia l'organo apicale della tecnostuttura dell'Autorità. Il disegno di legge ne prevede la nomina obbligatoria da parte del collegio, su proposta del presidente, attraverso una procedura di selezione pubblica analoga a quella che conduce alla nomina dei componenti dell'Autorità stessa. Al segretario si applicano i divieti e le incompatibilità di questi ultimi.

Al fine di inserire le Autorità in maniera efficace e trasparente nel circuito democratico parlamentare, il disegno di legge affronta infine anche i rapporti con il Parla-

mento. L'obiettivo è di far sì che la relazione dell'Autorità alle Camere cessi di essere un incontro formale in cui il presidente dell'Autorità stessa svolge una relazione generale senza entrare nel merito tecnico dei provvedimenti e senza una vera interlocuzione con i parlamentari. A tal fine, il disegno di legge prevede che la relazione venga presentata alla Commissione parlamentare competente in una o più sedute in cui il presidente è chiamato a illustrare i principali provvedimenti e a rispondere alle domande dei parla-

mentari; inoltre, alla relazione deve essere allegato un elenco di tutti i provvedimenti emanati, di tutte le istruttorie aperte e anche di tutte le decisioni interne di non aprire un'istruttoria. Alle relazioni annuali viene affiancata la presentazione ogni due anni alle Camere di un piano programmatico biennale con il quale vengono presentate le principali scelte regolatorie che le Autorità devono operare nel corso del successivo biennio al fine della piena attuazione degli obiettivi contenuti nella legge istitutiva.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge stabilisce principi e norme generali sull'organizzazione e sulle funzioni delle autorità indipendenti di cui all'articolo 2 di seguito denominate «autorità». Restano ferme, in quanto compatibili con la presente legge, le discipline di settore relative a ciascuna delle autorità dettate dalle rispettive leggi istitutive.

2. Le autorità sono costituite e disciplinate dalla legge, con compiti di regolazione e di controllo del mercato al fine di assicurare la promozione e la tutela della concorrenza, la garanzia dei diritti dei consumatori e degli utenti, la protezione di diritti ed interessi di carattere fondamentale stabiliti dalla Costituzione e dai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea.

3. La legge assicura l'indipendenza e la terzietà di ciascun componente delle autorità. Ai fini di garantire la loro indipendenza di giudizio e di valutazione, le autorità sono dotate di autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. Sono autorità ai fini della presente legge:

a) la Commissione nazionale per le società e la borsa, istituita dal decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216;

b) l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, istituito dalla legge 12 agosto 1982, n. 576;

c) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287;

d) l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture istituita dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109;

e) l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481;

f) il Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675;

g) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249;

h) la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, istituita dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252;

i) l'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

Art. 3.

(Nomina del Presidente e degli altri membri del collegio)

1. Ciascuna autorità è organo collegiale composto dal presidente e da due membri, fatta eccezione per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, composta dal presidente e da quattro membri.

2. La nomina del presidente di ciascuna Autorità spetta al Presidente della Repubblica, che vi provvede con proprio decreto scegliendo tra i soggetti che abbiano presentato la loro candidatura secondo la procedura di cui all'articolo 4 e siano inseriti nel registro di cui all'articolo 4, comma 2. Il decreto è controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Gli altri componenti delle autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri competenti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Per ciascuna Autorità la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri è sottoposta al parere preventivo e vincolante della Commissione parlamentare competente, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, previa audizione delle persone designate e degli altri candidati inseriti nel registro di cui al articolo 4, comma 2, che ne facciano richiesta entro tre giorni dalla proposta.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri competenti, sceglie il nominativo da sottoporre alla Commissione parlamentare competente, affinché questa esprima il parere di cui al comma 3, tra i soggetti che abbiano presentato la loro candidatura secondo la procedura di cui all'articolo 4 e siano inseriti nel registro di cui all'articolo 4, comma 2.

5. Non possono essere nominati componenti delle autorità coloro che nei cinque anni precedenti alla nomina hanno ricoperto incarichi di governo, incarichi elettivi politici o hanno ricoperto cariche di amministrazione o controllo, oppure incarichi dirigenziali, in imprese regolate o vigilate, nonché coloro che sono stati componenti del collegio di altra autorità. Restano ferme altresì le incompatibilità per i titolari di cariche di governo previste dalla normativa vigente.

6. I componenti delle autorità sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata esperienza e competenza nei settori in cui operano le stesse autorità.

Art. 4.

(Procedura di selezione e registro delle candidature)

1. La procedura di selezione dei componenti delle autorità è avviata tre mesi prima della data di scadenza del mandato dei componenti delle autorità in carica con la pubblicazione di un bando predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Se non ricorrono le cause di incompatibilità di cui all'articolo 3, comma 5, e le altre cause di incompatibilità previste dalla legge, ciascun candidato è collocato in un apposito registro delle candidature relativo all'autorità per la quale concorre.

3. I registri delle candidature corredati dal curriculum di ciascun candidato sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* tre giorni dopo la scadenza del termine di presentazione delle domande.

Art. 5.

(Durata della carica e stato giuridico dei componenti delle autorità)

1. I componenti delle autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica.

2. In caso di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può deliberare la revoca del collegio, previo parere favorevole espresso a maggioranza di due terzi dei componenti della Commissione parlamentare competente. La revoca del collegio è disposta con decreto del Presidente della Repubblica.

3. Per l'intera durata dell'incarico, i componenti delle autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministra-

tori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi nelle imprese operanti nei settori di competenza delle autorità.

4. All'atto di accettazione della nomina, i componenti delle autorità, se dipendenti di pubbliche amministrazioni, sono collocati fuori ruolo o in posizioni analoghe rispetto a tali impieghi, per i quali, in ogni caso, non hanno diritto ad assegni o emolumenti di alcun genere. Il rapporto di lavoro dei dipendenti privati è sospeso e i dipendenti stessi hanno diritto alla conservazione del posto.

5. Per un periodo di quattro anni dopo la cessazione dalla carica, i componenti delle autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con imprese nei cui confronti sono state adottate misure specifiche o nei cui confronti siano state aperte istruttorie di vigilanza dell'autorità presso cui hanno svolto il mandato, né possono esercitarvi funzioni societarie. Per i medesimi periodi, i componenti delle autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o d'impiego con qualsiasi impresa operante nel settore di competenza, né esercitarvi funzioni societarie.

6. Ferma restando la responsabilità penale ove il fatto costituisca reato, la violazione dei divieti di cui al comma 5 è punita con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, al triplo del corrispettivo percepito e, nel massimo, a cinque volte tale cifra. Ferme restando le altre disposizioni previste dagli ordinamenti di settore, all'imprenditore che abbia violato le disposizioni del presente comma si applicano le sanzioni previste dall'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

7. I componenti delle autorità indipendenti nei quattro anni successivi alla data di cessazione del proprio mandato non possono es-

sere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di parlamentare europeo, di deputato, di senatore, di Ministro e di Presidente del Consiglio dei ministri, né possono ricoprire alcun incarico per cui la legge conferisca il potere di elezione o di nomina alle Camere, o a un organo interno delle stesse, al Consiglio dei ministri, al Presidente del Consiglio dei ministri o ai singoli Ministri.

Art. 6.

(Disposizione transitoria)

1. Le disposizioni degli articoli 3, 4 e 5 si applicano a decorrere dalla data di scadenza del mandato del presidente e dei componenti in carica alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 7.

(Segretario generale)

1. All'amministrazione, al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'organizzazione interna di ciascuna autorità è preposto il segretario generale.

2. Il segretario generale è nominato dal collegio, su proposta del presidente dell'autorità, tra i soggetti che abbiano presentato la loro candidatura nell'ambito di una procedura di sollecitazione pubblica avviata con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di un apposito bando.

3. Il segretario generale dura in carica quattro anni e la sua carica è rinnovabile una sola volta, salvo revoca per giusta causa. Al segretario generale si applicano le norme sui requisiti soggettivi, sulle incompatibilità, sui divieti in corso di carica e sui divieti successivi alla scadenza della carica di cui agli articoli 3, 4 e 5.

Art. 8.

(Rapporti con il Parlamento)

1. Le autorità riferiscono al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti presentando una relazione annuale alla Commissione parlamentare competente. Alla relazione è allegato un elenco delle decisioni assunte dall'autorità, delle istruttorie aperte e delle decisioni di non procedere a istruttoria, nonché un piano delle spese per l'anno successivo.

2. La relazione di cui al comma 1 è illustrata nel corso di una o più audizioni del presidente dell'autorità, il quale illustra l'attività svolta e le principali decisioni.

3. Ogni due anni le autorità presentano alle Camere un piano programmatico di medio termine in cui vengono presentate le principali scelte regolatorie che le autorità devono operare nel corso del successivo biennio al fine della piena attuazione degli obiettivi contenuti nella legge istitutiva.

4. Le autorità possono presentare al Parlamento e al Governo segnalazioni e, su richiesta, esprimono pareri in ordine alle iniziative legislative o regolamentari necessarie alla promozione e al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi istitutive.

5. Le autorità trasmettono al Parlamento i regolamenti che disciplinano le procedure di analisi di impatto della regolamentazione e le relazioni delle analisi d'impatto della regolamentazione da loro realizzate sulla base di tali procedure.

6. La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle autorità indipendenti, verificando la legittimità e la regolarità della gestione, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna autorità. Accerta, anche in base alle relazioni annuali, al piano delle spese e al piano programmatico biennale, la rispondenza dei risultati dell'attività di ciascuna autorità agli obiettivi stabiliti dalla

legge, valutandone comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione.

Art. 9.

(Analisi d'impatto della regolazione)

1. Per l'emanazione di atti regolamentari e generali a contenuto normativo, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, le autorità si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione.

2. I provvedimenti di cui al comma 1 devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono e sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori, dei risparmiatori, dei consumatori e degli utenti.

3. Nella definizione del contenuto dei provvedimenti di cui al comma 1, le autorità tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari, dei consumatori e degli utenti.

4. Le autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni due anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori, dei risparmiatori, dei consumatori e degli utenti. I risultati della revisione confluiscono nel piano programmatico di cui all'articolo 8 comma 3.

Art. 10.

(Diritto d'accesso)

1. Il diritto di accesso, di cui all'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, si applica alle autorità, che ne individuano le procedure di esercizio, nell'ambito delle rispettive leggi istitutive, secondo i principi di cui al medesimo articolo 22.

