

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 12/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

L'Autorità per la regolazione dei trasporti nelle prospettive di riforma delle Autorità amministrative indipendenti

di Valerio Sarcone e Virginio Vitullo[1]

Sommario

Premessa 1. L'atto senato n. 997 e le precedenti iniziative legislative di riforma delle Autorità amministrative indipendenti (AAI); 2. Altri tentativi di riforma delle Autorità amministrative indipendenti; 3. La classificazione delle Autorità amministrative indipendenti nell'atto Senato n. 997; 4. La collocazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel progetto di riforma delle Autorità amministrative indipendenti; 5. L'organizzazione dell'Autorità per la regolazione dei trasporti nelle prospettive di riforma; 5.1. Le finalità dell'A.S. n. 997 in relazione all'organizzazione e al funzionamento delle AAI; 5.2. Composizione e provvista del collegio dell'ART nel d.d.l. n. 997/2013; 5.2.1. Cosa cambia per l'ART; 5.3. Le proposte di modifica dell'organizzazione delle AAI e, in particolare, dell'ART; 6. Il finanziamento delle AAI e dell'ART; 7. Le proposte di disciplina uniforme dell'attività delle AAI; 8. Il riparto di giurisdizione; 9. Conclusioni.

[1] Il contributo, seppur frutto di una riflessione comune da parte degli autori, è da considerarsi così redatto: La *premessa* e i paragrafi 5, 5.1, 5.2, 5.2.1, 5.3, 6, 7, 8 e 9 sono stati curati da Valerio Sarcone, mentre i paragrafi 1, 2, 3 e 4 sono stati curati da Virginio Vitullo.

Premessa

Questo lavoro si propone di presentare i contenuti dell'A.S. n. 997/2013, recante "Norme in materia di Autorità indipendenti", ancora non avviato all'esame del Senato, che contiene una serie di elementi utili per poter prospettare una futura disciplina omogenea delle Autorità amministrative indipendenti (AAI). In particolare, si analizzeranno le prospettive di riforma organizzative e funzionali dell'Autorità per la regolazione dei trasporti, istituita nel 2011 ma resa operativa solo a decorrere dalla nomina dei componenti avvenuta a seguito dell'adozione del d.P.R. 9 agosto 2013. In tal senso, non si passeranno in rassegna i poteri assegnati dalla legge a questa ed alle altre Autorità che saranno citate nello scritto, ma si cercherà di comprendere quali potranno essere i futuri sviluppo di una politica legislativa di conformazione di un unico modello organizzativo e funzionale delle AAI, in modo da verificare la percorribilità di una disciplina condivisa dell'operato di tali, particolari modelli istituzionali, pur nel rispetto delle peculiari competenze, dei relativi poteri e della necessarie distinzioni funzionali che caratterizzano l'esercizio di funzioni di regolazione, di vigilanza e di garanzia, in una posizione di terzietà rispetto alle componenti che operano in un determinato settore.

1. L'atto senato n. 997 e le precedenti iniziative legislative di riforma delle Autorità amministrative indipendenti

Nel nostro ordinamento il fenomeno delle Autorità indipendenti emerso durante gli anni Novanta ad oggi ha trovato certamente un forte riconoscimento e consolidamento.

Agli esordi delle prime Autorità qualcuno addirittura sollevò forti perplessità circa la dubbia natura che le caratterizzava, poiché venivano ritenute non conformi ai dettati della Costituzione che, con particolare riguardo all'articolo 95, attribuisce al Governo e ai singoli Ministri la responsabilità politica e amministrativa degli apparati. Tuttavia, nel corso del tempo questa tendenza si è sempre andata più attenuando in favore di coloro i qual intravedevano in tali strutture un opportunità per migliorare le condizioni del mercato italiano[2].

In questo senso le Autorità indipendenti si caratterizzano, rispetto ai modelli ordinari di amministrazione, per particolari profili legati, da un lato, alla circostanza che, proprio per la loro indipendenza, si sottraggono al rapporto di subordinazione sussistente tra tutte le amministrazioni statali ed il Governo, interrompendo, di conseguenza, per i settori ad esse affidati, il rapporto di responsabilità che lega il Governo al Parlamento; dall'altro, alla circostanza che, essendo chiamate a svolgere funzioni di normazione, di vigilanza e, in taluni casi, di risoluzione di controversie, derogano al principio di separazione tra i poteri sotteso al nostro impianto costituzionale, principio in base al quale le funzioni normative, amministrative e giurisdizionali sono esercitate da apparati distinti. L'elevato livello tecnico delle materie in cui si esplicano le attività, regolatoria, di vigilanza e di garanzia dei mercati richiede competenze specifiche, che non si possono ragionevolmente pretendere né dal legislatore né da una qualsiasi amministrazione pubblica. Esse, infatti, hanno trovato spazio anche in mancanza di una espressa previsione costituzionale ed oggi il loro ruolo è entrato a far parte del diritto vivente, inserito a pieno titolo nel dialogo istituzionale e nelle dinamiche dei rapporti economico-sociali propri del modello della società occidentale. Una proposizione di rango costituzionale, pertanto, non farebbe altro che riconoscere questa realtà già esistente e legittimarne, *ex post*, il con-

[2] M. CLARICH, *Indipendenza e autonomia delle Autorità amministrative indipendenti*, intervento al convegno "Le Autorità amministrative indipendenti – Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", Roma, 28 febbraio 2013.

creto atteggiarsi, già consolidato a livello di normazione primaria[3].

In particolare, nonostante il fatto che il giudice delle leggi abbia da tempo chiarito che le attribuzioni delle suddette Autorità "non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo, ma svolgono una funzione di garanzia"[4] e sia principio ormai acquisito che l'indipendenza legislativamente assicurata a dette Autorità impedisce di considerarle la *longa manus* dello Stato-amministrazione, è tuttora diffuso il timore che esse possano essere utilizzate come strumento per reintrodurre, in via surrettizia, l'intervento statale nelle materie che il legislatore costituzionale ha inteso affidare alla competenza legislativa delle Regioni.

L'atto senato n. 997 in materia di Autorità indipendenti cerca di raggiungere un obiettivo già perseguito durante le passate legislature, e cioè quello di dare un assetto normativo più unitario a tutto il sistema delle autorità, le quali nel corso degli ultimi anni sono fiorite senza avere alla propria base nessun inquadramento costituzionale ma, solamente, grazie ad una progressiva stratificazione normativa la quale non sempre è stata fonte di equilibri.

La volontà del legislatore di ricorrere all'istituzione di dette Strutture indipendenti si fonda su esperienze vissute durante gli anni ottanta, esperienze c.d. di "apertura regolata" delle *public utilities* nel Regno Unito, che hanno dimostrato come un modello organizzativo fondato su soggetti indipendenti fosse nettamente superiore, sia in termini di efficienza che di efficacia, rispetto al classico modello ministeriale. Le motivazioni di tale scelta vanno cercate nella volontà di voler liberare il sistema dalle incertezze del potere politico, incertezze che in qualche modo tendono sempre a condizionare le scelte dei singoli ministeri anche se quest'ultimi sono sempre più caratterizzati da organi di vertice assimilabili a *manager* sottesi a dinamiche di carattere aziendalistico[5].

La prima iniziativa di costituzione di un'Autorità indipendente per i trasporti fu elaborata nel lontano 1995, durante il governo Dini, per iniziativa del Ministro Giovanni Caravale. La volontà di tale istituzione nacque in parallelo con quella relativa alla costituzione di un'Autorità per l'energia, la quale però, come dimostrato dai fatti, ebbe una migliore sorte. Infatti, il disegno di legge che porto all'adozione della legge 481 del 1995 recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità", prevedeva espressamente l'istituzione anche dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Purtroppo la norma venne cassata alla Camera giustificando tale scelta sulla base dell'immaturità dei tempi per la creazione di tale genere di organismo, immaturità che resistette anche in successivi tentativi come quello di un progetto del Governo Prodi.

Il D.D.L. n. 997/2013 oggetto del presente commento, trova tra l'altro, come sua principale fonte di ispirazione il progetto di legge presentato nel 2007 dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi. In particolare, quest'ultimo dettava principi in materia di funzioni, organizzazione e attività delle Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati, con l'obiettivo di tutelare al massimo grado diritti e interessi fondamentali dei cittadini sanciti dalla Costituzione e dai Trattati europei, di contribuire ad accrescere la trasparenza e la regolazione dei mercati garantendo un più ampio regime di concorrenza. Il disegno di legge recava, inoltre, norme volte a rafforzare funzioni, poteri e capacità d'azione

[3] V. di P. DE LISE, *Indagine conoscitiva sulle Autorità Amministrative Indipendenti*, 2011, in www.giustizia-amministrativa.it.

[4] Cfr. Corte cost., sent. 7 novembre 1995, n. 482, in www.cortecostituzionale.it

[5] Sul punto, si rimanda a P. RUBINO, *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper a cura di L. TORCHIA, in www.astrid-online.it, giugno 2013.

delle Autorità, come previsto nel Programma dell'Unione Europea.
Il disegno di legge interveniva in materia di Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, di vigilanza sui mercati finanziari e di adeguamento degli ordinamenti delle Autorità. Per quanto concerne i servizi di pubblica utilità, si rafforzavano i poteri di regolazione al fine di rendere effettiva l'introduzione della concorrenza e di tutelare anche con misure urgenti gli utenti e i consumatori. Inoltre, il d.d.l. prevedeva che le funzioni di regolazione dell'erogazione dei servizi idrici ai cittadini fossero affidate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ferme restando le scelte in materia di pubblicità delle risorse idriche e delle relative gestioni e le competenze di tutela ambientale del Ministero dell'ambiente. Istituiva, infine, l'Autorità dei trasporti con competenze di regolazione economica, in materia di tariffe, prezzi, standard qualitativi, condizioni di accesso alle infrastrutture, estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo. Restavano fermi i poteri di indirizzo e di programmazione nel settore, le scelte in materia di investimento delle risorse pubbliche, le prerogative di stipula di convenzioni e contratti, e le funzioni di tutela della sicurezza dei Ministri dei trasporti e delle infrastrutture. Per quanto riguarda il riordino delle Autorità del settore finanziario, si supera l'attuale modello fondato sulla divisione delle competenze in ragione della materia e dei soggetti vigilati. A questo sistema, il disegno di legge intendeva sostituire un modello di vigilanza per finalità, più razionale ed efficiente. Secondo il nuovo disegno, la Banca d'Italia diventava il soggetto regolatore e vigilante unico in materia di stabilità degli operatori (bancari, assicurativi, finanziari), mentre la Consob era l'organo regolatore unico in materia di trasparenza e di informazione al mercato (quindi anche sull'offerta dei prodotti assicurativi e pensionistici). L'ISVAP, la COVIP e l'UIC (Ufficio Italiano Cambi) furono soppresse e le competenze sarebbero dovute essere ripartite tra Banca d'Italia e Consob. Inoltre veniva, soppresso il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), sostituito, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei, dalla costituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Comitato per la stabilità finanziaria, anche al fine di consentire l'esercizio dell'alta vigilanza sul sistema finanziario. Il disegno di legge mirava, infine, a consentire l'immediata operatività della riorganizzazione funzionale adeguando gli ordinamenti delle Autorità ad alcune regole di organizzazione e di funzionamento. Il numero dei componenti fu fissato a cinque per ciascuna Autorità, così rendendo più efficiente il processo decisionale e abbandonando criteri di rappresentanza politica. La designazione spettava al Consiglio dei Ministri con il parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi di una Commissione parlamentare bicamerale per le politiche della concorrenza e la regolazione dei mercati e i rapporti con le Autorità indipendenti. La previsione non si applicava alla Banca d'Italia, le cui regole sono state recentemente riformate. Il mandato fu fissato in sette anni, non rinnovabile neanche in altre Autorità.
Compiendo nuovamente un salto in avanti il d.d.l. n. 997/13 compie una vera e propria classificazione delle Autorità operanti nel nostro ordinamento andando ad elaborare una vera tipizzazione della natura delle varie Autorità creando un sistema chiuso nel quale definisce e cataloga tre tipologie di strutture, cioè le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quelle di vigilanza e infine quelle di garanzia a cui si va ad aggiungere quella garante della concorrenza e del mercato.
In particolare il disegno di legge in parola va a disciplinare tutti gli aspetti chiave a livello di funzioni e di organizzazione delle autorità, prevedendo le modalità di nomina dei componenti, l'organizzazione, il potere normativo, il controllo giurisdizionale sugli atti e i loro rapporti istituzionali. Viene stabilito, al fine di garantire un alto grado di indipendenza, che sia il

Presidente che i membri vengano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta dello stesso Consiglio dei Ministri, dopo aver espletato una determinata procedura nella quale viene coinvolta una Commissione parlamentare denominata "per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza garanzia dei mercati" disciplinata dall'art. 11 del presente d.d.l.

Viene anche prevista una riduzione dei componenti per tutte le autorità, come previsto dall'articolo 23 del decreto – legge 201 del 2011, ma nel contempo viene anche dilatata la durata degli incarichi a sette anni così da impedire una eventuale coincidenza cronologica tra lo scadere della legislatura e quella dei mandati.

Altro aspetto di non poco rilievo concerne l'autonomia finanziaria e contabile, in quanto, allo stato attuale la maggior parte delle Autorità godono di un c.d. sistema misto di reperimento delle risorse finanziarie, sulla base del quale una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato e una parte per il tramite dei soggetti operanti nel settore di competenza. Al contrario, di alcune strutture quali il Garante per la protezione dei dati personali, la Commissione di Vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990 e l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni ottengono solamente stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato. Pertanto vi è una tendenza a far si che i sistemi di finanziamento tra le varie Autorità diventino sempre meno eterogenei rivolgendosi all'autofinanziamento come unico sistema e modello generale. Anche da un punto di vista strettamente organizzativo viene disposto che il personale, finora modellato su quello dell'Antitrust, possa essere composto non solo da quello di ruolo ma, anche nel caso di motivate esigenze, di personale in posizione di comandato ovvero distaccato da altre amministrazioni pubbliche ed anche di personale a tempo determinato altamente specializzato.

Invece, per ciò che concerne il potere normativo delle Autorità il d.d.l. non apporta sostanziali novità rispetto all'attuale disciplina, la quale riconosce, ormai, la potestà da parte di queste ultime di svolgere funzioni di regolazione, di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra privati. Negli ultimi tempi, sulla scorta di una forte spinta da parte dell'Europa, c'è stato un certo incremento delle funzioni a queste affidate, ma d'altra parte lo stesso Consiglio di Stato ha chiarito che "non è esclusa a priori la possibilità per un'Autorità indipendente di emanare regolamenti indipendenti ma a condizione che la materia non sia sottoposta a riserva di legge e a condizione che la legge fissi i criteri di fondo per l'esercizio dei poteri normativi da parte dell'Autorità". Tuttavia l'articolo 8 del disegno di legge in commento pone alcuni limiti in materia procedimenti e atti delle Autorità come vedremo meglio *infra.*

Altra rilevante novità introdotta dal d.d.l. 997, a differenza delle precedenti esperienze volte a normare gli assetti e le competenze delle Autorità amministrative indipendenti, è quella relativa ai ricorsi avverso i provvedimenti dalle stesse emanate. A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104 sono state introdotte disposizioni che tendono a ampliare l'ambito giurisdizionale del G.A. circa i provvedimenti delle autorità. È stato, infatti, ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, devolvendo a queste le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati da tutte le Autorità esclusi quelli riguardanti i rapporti di lavoro di natura privatistica. Altra differenza risiede nell'estensione della cognizione sempre del G.A. in merito alle controversie relative a provvedimenti sanzionatori. Con lo stesso d.lgs. 104/2012 è stato anche previsto un nuovo caso di giurisdizione con cognizione estesa al merito da parte del G.A. per tutte le controversie aventi ad oggetti sanzioni pecuniarie.

Infine, sempre con l'intenzione di fornire, in questo paragrafo, una visione d'insieme di quelle che sono stati i passati tentativi, da parte del legislatore, di intervenire definitivamente in questo campo e di ciò che questo ultimo d.d.l. prevede, si ritiene opportuno segnalare anche la previsione di istituire di una Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti che in particolare si esprime su:

- nomine delle Autorità;
- esame della relazione annuale presentata da ciascuna Autorità;
- pareri e sulle segnalazioni formulate dalle Autorità e sulle iniziative legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

2. Altri tentativi di riforma delle Autorità amministrative indipendenti

In questa sezione, si vogliono riportare solo alcuni esempi di tentativi di riforma della disciplina delle Autorità ammnistrative indipendenti. Tale semplice elencazione si prefigge la finalità di presentare ciò che il Legislatore italiano ha cercato di attuare nelle ultime legislature.

a) La proposta di legge costituzionale, n. 1143, presentata dall'on. G. Migliori il 3 luglio 2001 finalizzata a dare rilevanza costituzionale al ruolo ed alla funzione delle Autorità indipendenti. Il presupposto di partenza è che le Autorità indipendenti necessitano di una collocazione definitiva, per evitarne sia strumentalizzazioni dirigiste invasive dello Stato nei settori di competenza della società, sia duplicazioni o troppo marcate eterogeneità di organizzazione, funzioni e accordo tra le varie Autorità. Si afferma, nella relazione al progetto di legge costituzionale, che le Autorità indipendenti sono un nuovo e indipendente potere dello Stato con funzioni di garanzia, che concentra in sé alcune competenze legislative (funzioni di normazione secondaria), naturalmente amministrative, sostanzialmente giurisdizionali. Questo potere dello Stato è un potere estrapolato, derivato dai tre elementi essenziali della tripolarità dei poteri dello Stato. La proposta si era proposta di inserire un unico articolo in Costituzione, il 113 bis, che anzitutto specifica le finalità per le quali la legge può istituire Autorità indipendenti, ovvero per l'esercizio di funzioni di garanzia, regolazione e vigilanza a tutela di diritti, libertà e interessi garantiti dalla Costituzione. La proposta di legge costituzionale Migliori tende a risolvere il problema dell'inquadramento istituzionale delle Autorità indipendenti, che hanno acquisito una notevole importanza nella tutela di settori sensibili della vita economica sociale nel nostro Paese, riconoscendone quindi il carattere indispensabile in quanto più vicine al mercato e di conseguenza maggiormente capaci di raccogliere le informazioni e intervenire in modo tempestivo. Già nel 1997 peraltro un tentativo di dare rilievo costituzionale alle Autorità simile era stato fatto con la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, che aveva presentato un progetto di legge costituzionale di revisione della II parte della Costituzione. Questo testo stabiliva, all'art. 109, la facoltà della legge di istituire apposite Autorità "per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione".

b) La proposta di legge 24 gennaio 2002, n. 2224, recante "Nuove norme in materia di garanzia, regolazione e vigilanza" presentata dall'on. Tabacci parte dalla considerazione della corrispondenza tra

le funzioni svolte dalle Autorità indipendenti e il loro grado di indipendenza, ritenendo l'indipendenza stessa finalizzata al perseguimento di determinati obiettivi. Viene quindi operata la distinzione tra Autorità che svolgono funzioni di garanzia, Autorità alle quali sono demandati compiti di regolazione e Autorità di vigilanza e controllo. Le Autorità di garanzia sono la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione di dati personali e la nuova Autorità per le garanzie nell'informazione, che viene a svolgere le funzioni già attribuite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in relazione alla tutela del pluralismo informativo. Per motivi analoghi a quelli che richiedono l'indipendenza dei giudici, anche l'esercizio delle funzioni di garanzia richiede la completa assenza di interferenze esterne, per cui è indispensabile e ovvio il requisito dell'indipendenza dal Governo. In ordine alle Autorità di regolazione, la proposta di legge introduce l'Autorità di regolazione di servizi pubblici a rete, cui vengono trasferite le funzioni svolte in precedenza dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e le competenze regolatrici attribuite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Le Autorità di vigilanza e controllo sugli intermediari finanziari e sul mercato di borsa sono la Consob e la nuova Autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari, che accorpa in sé le competenze già attribuite alla Banca d'Italia, all'Isvap, alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione e alla Consob relativamente alla vigilanza sugli intermediari finanziari.

c) La proposta di legge, 22 dicembre 2001, n. 956, recante "Disposizioni in materia di Autorità indipendenti", presentata dall'on. Amato parte dalla considerazione che ancora oggi il modello delle Autorità indipendenti conserva perdurante validità ed attualità, e ciò vale in particolare per le Autorità con competenze in ambito economico. Si sottolinea, rispetto a queste ultime, l'imprescindibile esigenza, in una delicata fase di privatizzazione di importanti settori economici ed in particolare di servizi pubblici, di disporre di organismi ad alto tasso di imparzialità, che possano garantire, sulla base dei principi ed in attuazione degli obiettivi stabilii dalla legge, la piena tutela della concorrenza e la salvaguardia degli interessi dei consumatori e degli utenti. Il progetto prende in considerazione la Consob, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, il Garante per la protezione di dati personali, prevedendo una nuova ripartizione di competenze per alcune di queste Autorità, alcune delle quali mutano denominazione, e la soppressione di alcune delle Autorità esistenti. Uno dei punti qualificanti del progetto è la previsione dell'istituzione di un'unica Autorità operante nel campo finanziario, la "Commissione nazionale per le società quotate in borsa, le assicurazioni private e di interesse collettivo ed i fondi previdenziali", alla quale vengono trasferite le competenze dell'Isvap e della Commissione per la vigilanza sui fondi pensione, che vengono soppresse. L'introduzione di que-

sta innovazione viene giustificata col tentativo di semplificare il sistema delle Autorità preposte al controllo dei mercati finanziari in analogia a quanto è stato recentemente attuato in Gran Bretagna con l'istituzione della *Financial Services Authority*[6].

3. La classificazione delle Autorità amministrative indipendenti nell'atto Senato n. 997

Il legislatore nel tentativo di riorganizzare e disciplinare la materia delle Autorità amministrative indipendenti fornisce, nel disegno di legge, quelle che sono le definizioni e i compiti delle tre tipologie di Autorità operanti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. Questa distinzione risulta utile a cristallizzare quelle che sono le tre principali attività svolte da ciascuna di esse. In particolare, ci si sofferma *in primis* su quelle di "regolazione dei servizi di pubblica utilità"; in questa categorie vengono annoverate le seguenti:

- l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con legge 14 novembre 1995, n. 481;
- l'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, converto con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, e successive modificazioni;
- l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249.

In riferimento a questa categoria di soggetti, già con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. decreto "salva Italia" ci si è trovati davanti ad una rinascita del modello di Autorità di regolazione affermatosi agli inizi degli anni Novanta. Il riferimento a quel periodo storico non può ritenersi una coincidenza, in quanto, proprio in quegli anni si assistette al passaggio dallo Stato imprenditore ad uno Stato Regolatore[7].

Difatti, i poteri fino a quel momento esercitati dallo Stato furono conferiti ad Autorità indipendenti come quella antitrust, quella per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) e quella per la garanzia delle comunicazioni (AGICOM). Sempre in quel periodo furono anche rafforzate le competenze e l'indipendenza di altri organismi, questi però preposti alla vigilanza dei mercati finanziari, come la Consob, l'Isvap, e la Covip. Inoltre furono istituiti la Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi essenziali e l'Autorità per i lavori pubblici[8].

Purtroppo, la volontà di dar vita ad un sistema omogeneo e capace di poter operare in un quadro di totale indipendenza nei confronti di tutte le *public utilities*, è rimasto incompleto, anche quando l'Europa poneva in essere direttive molto stringenti circa la necessità di dar vita ad Autorità nazionali di regolamentazione capaci di resistere a tutte le sollecitazione degli operatori di mercato e della stessa classe politica. Tuttavia, a quel punto si preferì optare per un sistema ibrido affidando i compiti, che a livello europeo sarebbero dovuti essere affidati ad Autorità indipendenti, a strutture ministeriali. Ma questo modo di dar attuazione a indirizzi che nella realtà perseguivano e cercavano di ottenere diversi risultati è profondamente mutato nel corso del 2011 con una piena volontà di dar piena attuazione al disegno di legge del governo Prodi del 2007, attraverso il completamento del sistema di regolazione indipendente. Così, il c.d. "decreto salva Italia" punta con quattro mosse a ristabilire ordine in materia di regola-

[6] V. *La riforma delle Autorità amministrative indipendenti nella passata legislatura*, in www.diritto.it.

[7] F. CAVAZZUTI, *Le privatizzazioni degli anni Novanta: L'Iri tra Paramento, governo e d'intorni*, in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'Iri. IV. Crisi e privatizzazione*, Bari, 2013.

[8] F. MERUSI e M. PASSSARO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna 2003, p. 11 ss.; M. DE BENEDETTO, voce *Autorità indipendenti*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. I, p. 588 ss.

mentazione attraverso l'assegnazione dei compiti di Autorità nazionale di regolamentazione postale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; il trasferimento delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici all'Autorità per l'energia elettrica e il Gas; l'individuazione delle funzioni di regolazione indipendente dei trasporti; la riduzione del numero dei componenti dei collegi delle varie autorità.

Tali misure, a questo punto, sembrerebbero rispettare e rispecchiare i parametri imposti dall'Unione Europea circa gli standard di indipendenza nel settore della regolazione del mercato[9]. Nonostante, i grandi sforzi e i risultati ottenuti dal legislatore, il percorso, anche durante la presente fase di approvazione del d.d.l. oggetto del commento, sembra essere piuttosto in salita, in quanto, i tagli e la forte riduzione della spesa pubblica sicuramente non sono incentivanti a porre in essere degli investimenti (a differenza degli anni Novanta) che darebbero vita ad un sistema amministrativo qualitativamente superiore a quello oggi operante nel nostro Paese.

Tornando, invece, alla classificazione elaborata dal d.d.l. n. 997, circa le tre tipologie di Autorità ci rimane ancora da definire esaustivamente il concetto di regolazione nel nostro sistema. Difatti, la regolazione è, per parte della dottrina e della giurisprudenza, "a metà strada tra attività normativa e attività amministrativa: essa si traduce nella predeterminazione delle regole di comportamento destinate a vincolare i comportamenti dei soggetti che operano nei mercati di volta in volta regolati. La regolazione si sostanzia, quindi, in un intervento *ex ante* dell'Autorità, volto anzitutto, a fissare le regole asimmetriche per il funzionamento del mercato. Essa avviene attraverso la fissazione di indirizzi di carattere più o meno generale, aventi lo scopo di livellare il campo di gioco ed eliminare gli ostacoli alla creazione di un mercato efficiente ed effettivamente libero"[10].

Inoltre, parte della dottrina nega la legittimità, alla luce delle vigenti disposizioni, delle Autorità dotate di poteri di regolazione, mentre altra parte sostiene che la legittimazione di queste ultime sembri ricollegarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 21, 41, 47 e 97, oltre che ai principi comunitari della libera concorrenza della libertà di circolazione e stabilimento e della tutela dell'investitore-risparmiatore.

Nonostante ciò, la giurisprudenza amministrativa è riuscita a svincolarsi da ogni dubbio circa l'esistenza di un deficit sostanziale di legalità e legittimazione dando estrema rilevanza al c.d. aspetto procedimentale. Infatti, il dibatto relativo al fatto dell'adozione degli atti delle Autorità regolatrici del mercato come espressione di un potere che sembrerebbe carente sotto il profilo della legalità sostanziale ed emanati da soggetti non di natura politica devono essere adottati attraverso l'espressione di un procedimento molto articolato, aperto al contraddittorio e alla partecipazione di tutti i soggetti interessati. Infatti, una delle caratteristiche che dà luogo alla legittimazione degli atti di dette Autorità è la garanzia procedimentale dell'applicazione del principio del giusto procedimento, proprio perché in un campo in cui spesso abbondano le lacune del legislatore c'è la necessità di introdurre un incremento di altre garanzie che fungano da compensazione. Pertanto secondo la dottrina si è "instaurata una correlazione inversa tra legalità sostanziale e legalità procedurale: quanto meno è garantita la prima, per effetto dell'attribuzione alla Autorità amministrative indipendenti di poteri normati-

[9] G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2012, p. 229 ss.

[10] R. GIOVAGNOLI, *Autorità indipendenti e tecniche di sindacato giurisdizionale,* Relazione tenuta al Convegno "Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", tenutosi presso la sede del Consiglio di Stato, il 28 febbraio 2013.

vi e amministrativi in bianco, tanto è maggiore l'esigenza di potenziare forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel procedimento finalizzato all'assunzione di decisioni che hanno un impatto così rilevante sull'assetto del mercato degli operatori"[11].

Altra categoria di Autorità classificata nel Capo III dal d.d.l. n. 997 è quella delle Autorità di vigilanza e in particolare annovera:

- la Banca d'Italia, che cura gli aspetti relativi alla stabilità degli operatori e del sistema finanziario. In particolare, le principali funzioni della Banca d'Italia sono dirette ad assicurare la stabilità monetaria e la stabilità finanziaria, requisiti indispensabili per un duraturo sviluppo dell'economia. Concorre alle decisioni della politica monetaria unica nell'area dell'euro ed espleta gli altri compiti che le sono attribuiti come banca centrale componente dell'Eurosistema. Cura la parte attuativa di tali decisioni sul territorio nazionale attraverso le operazioni con le istituzioni creditizie, le operazioni di mercato aperto e su iniziativa delle controparti, e la gestione della riserva obbligatoria. Può effettuare operazioni in cambi conformemente alle norme fissate dall'Eurosistema. Gestisce le riserve valutarie proprie; gestisce, inoltre, una quota-parte di quelle della BCE per conto di quest'ultima. È responsabile della produzione delle banconote in euro, in base alla quota definita nell'ambito dell'Eurosistema, della gestione della circolazione e dell'azione di contrasto alla contraffazione. L'Istituto promuove il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti attraverso la gestione diretta dei principali circuiti ed esercitando poteri di indirizzo, regolamentazione e controllo propri della funzione di sorveglianza. Tale attività, unitamente all'azione di supervisione sui mercati, mira più in generale a contribuire alla stabilità del sistema finanziario e a favorire l'efficacia della politica monetaria. Espleta servizi per conto dello Stato quale gestore dei compiti di tesoreria, per gli incassi e pagamenti del settore pubblico, nel comparto del debito pubblico, nell'attività di contrasto dell'usura. Al fine di rendere più efficace l'espletamento dei compiti di politica monetaria e delle altre funzioni istituzionali, la Banca d'Italia svolge una intensa attività di analisi e ricerca in campo economico- finanziario e giuridico. Come Autorità di Vigilanza, l'Istituto persegue la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità complessiva e l'efficienza del sistema finanziario, nonché l'osservanza delle disposizioni che disciplinano la materia da parte dei soggetti vigilati. Interviene nel campo della regolamentazione bancaria e finanziaria anche attraverso la partecipazione ai comitati internazionali. Si raccorda con le altre Autorità di controllo con cui collabora in base a diverse forme di coordinamento. L'attività della Banca d'Italia comprende numerosi impegni internazionali che interessano le funzioni di *central banking* e, in particolare, i profili di stabilità finanziaria. Partecipa alla cooperazione nelle sedi europee, presso i diversi gruppi e gli organismi multilaterali. Svolge iniziative di assistenza tecnica in favore di Autorità di

[11] R. CHIEPPA, *Tipologie procedimentali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti*, in www.giustizia-amministrativa.it, intervento tenuto in occasione del Convegno "Imparzialità e indipendenza delle Authorities nelle recenti dinamiche istituzionali e amministrative", svoltosi a Roma presso il Consiglio di Stato il 14 dicembre 2005.

controllo di paesi emergenti e in transizione[12];

- la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), per gli aspetti relativi alla trasparenza del mercato e alla correttezza dei comportamenti. Le funzioni, estese a tutti gli aspetti rilevanti per l'efficiente tutela del risparmio, riguardano i prodotti oggetto degli investimenti e i relativi emittenti, gli intermediari dei quali i risparmiatori si avvalgono per effettuare tali investimenti e i mercati nei quali essi vengono realizzati[13].
- l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il Codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) attribuisce all'Autorità le seguenti funzioni e competenze:
  - ✓ vigila sui contratti pubblici, anche regionali, per garantire correttezza e trasparenza nella scelta del contraente, di economicità ed efficienza nell' esecuzione dei contratti e per garantire il rispetto della concorrenza nelle procedure di gara;
  - ✓ vigila sull'osservanza della legislazione per verificare la regolarità degli affidamenti e l'economicità di esecuzione dei contratti, accertando che da questi non derivi pregiudizio per il pubblico erario;
  - ✓ segnala al Governo e al Parlamento gravi inosservanze della normativa o la sua distorta applicazione;
  - ✓ formula al Governo proposte di modifiche alla legislazione che disciplina i contratti pubblici e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti proposte per la revisione del regolamento applicativo del Codice;
  - ✓ presenta al Governo e al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici;
  - ✓ vigila sul sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici;
  - ✓ formula pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Nell'ambito della propria attività l'Autorità ha, inoltre, poteri sanzionatori e ispettivi;

- l'Istituto per la Vigilanza e sulle assicurazioni. L'IVASS esercita con piena autonomia e indipendenza, nel rispetto dei principi di trasparenza ed economicità, la vigilanza assicurativa per la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e degli altri operatori del settore, avendo riguardo alla stabilità, all'efficienza, alla competitività ed al buon funzionamento del sistema, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori. Le funzioni di vigilanza sono esercitate nei confronti: a) delle imprese che esercitano nel territorio della Repubblica italiana attività di assicurazione e riassicurazione; b) dei gruppi assicurativi e dei conglomerati finanziari nei quali tali imprese sono incluse, in conformità alla specifica normativa ad essi applicabile (c.d. vigilanza "supplementare"); c) degli intermediari di assicurazione e di riassicurazione (agenti, broker e loro collaboratori). La legge assegna all'IVASS anche un compito di tutela del consumatore, con particolare riguardo alla trasparenza nei rapporti tra imprese e assicurati e all'informazione al consumatore; in particola-

[12] http://www.bancaditalia.it/
[13] http://www.consob.it/

re, l'IVASS disciplina l'informazione preliminare ed in corso di contratto che deve essere messa a disposizione del contraente, stabilisce le regole di comportamento che le imprese e gli intermediari sono tenuti ad osservare nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti, ne verifica il puntale adempimento. Dette competenze vengono esercitate nei confronti di tutte le imprese operanti sul mercato italiano, comprese quelle aventi sede legale in un altro Paese dell'Unione Europea e operanti in Italia in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi[14].

Ultima classificazione effettuata dal disegno di legge è quella relativa alle Autorità di garanzia, le quali, come ben noto, hanno il compito di assicurare la corretta applicazione di determinate norme concernenti il loro campo di azione. In particolare queste autorità, elencate nel Capo IV, sono:

- il Garante per la protezione dei dati personali, i quali compiti, riassunti in poche parole, sono definiti dal Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196) e da altre fonti normative nazionali e comunitarie. Inoltre, si occupa di tutti gli ambiti, pubblici e privati, nei quali occorre assicurare il corretto trattamento dei dati e il rispetto dei diritti delle persone connessi all'utilizzo delle informazioni personali. Il legislatore ha attribuito al Garante un ruolo centrale non solo nella vigilanza delle norme e nell'attività di repressione degli utilizzi illeciti dei dati personali, ma anche nella tutela delle situazioni giuridiche soggettive attribuite dalla legge[15].
- la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei settori pubblici essenziali svolge il compito di vigilare sul corretto contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero nei cosiddetti servizi pubblici essenziali, con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione[16].
- L'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche che al contrario di quanto previsto per la maggior parte degli altri organismi indipendenti operanti nel nostro ordinamento giuridico, non possiede potestà regolamentare e tantomeno poteri sanzionatori veri e propri, svolgendo, così, le proprie funzioni unicamente per il tramite di solleciti, raccomandazioni, e proposte senza vedersi attribuite neanche capacità di decidere su controversie rientranti tra le proprie competenze[17]. Purtroppo, questa

[14] http://www.ivass.it.

[15] E. L. CAMILLI e M. CLARICH, *Poteri quasi-giudiziali delle Autorità indipendenti*, in www.astrid-online.it.

[16] http://www.cgsse.it.

[17] Consiglio di Stato, sez. atti norm., 14 febbraio 2005, n. 11603/04 ha evidenziato che l'attribuzione di poteri regolamentari alle Autorità indipendenti debba ormai ritenersi compatibile con il nostro sistema ordinamentale. Inoltre, l'attività di regolamentazione è sostanzialmente diretta ad inquadrare lo sviluppo di determinati settori socialmente rilevanti, ed a tutelare i sottesi relativi interessi collettivi, garantiti costituzionalmente in forma esplicita, od il cui fondamento è desumibile dall'analisi generale del sistema. Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive, Relazione di base: Marcello Clarich, Guido Corso, Vincenzo Zeno-Zencovich, http://eprints.luiss.it/128/1/Clarich_2006_01_OPEN.pdf: i poteri sanzionatori "Sono attribuiti anch'essi a quasi tutte le Autorità, a garanzia dell'osservanza delle regole e del rispetto dei divieti stabiliti nel mercato in generale e nei mercati specifici (del credito, delle assicurazioni, dei prodotti finanziari etc.). Anche qui va segnalato che, in presenza di pene pecuniarie di importo spesso altissimo, la

scelta adottata dal legislatore, e cioè quella di non voler concedere poteri pregnanti a tale soggetto giuridico, potrebbe dar luogo, come in parte è già avvenuto nel caso dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica amministrazione, ad una concreta incapacità nell'imporre gli obblighi della legge ai soggetti destinatari[18].

4. La collocazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel progetto di riforma delle Autorità amministrative indipendenti

Il nuovo progetto di riforma delle Autorità indipendenti, come disegnato dal d.d.l. n. 997, riporta, come già accennato in precedenza, tre categorie. Come abbiamo visto il Capo II elenca quelle che sono le disposizioni generali sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Ormai risulta pacifica la stretta correlazione tra il tema della regolazione e quello delle Autorità indipendenti, ciò perché, in realtà, queste ultime nascono effettivamente al fine di regolare attività o determinati settori del mercato. Naturalmente, nel corso degli anni molto forte è stato il dibattito circa la collocazione di tali soggetti rispetto al mondo politico fino ad arrivare all'annosa questione relativa alla loro legittimità. Ma, come da più parti sostenuto, sembrerebbe proprio l'indipendenza del regolatore ad essere il grimaldello per aprire le porte della legittimazione, ponendolo non solo in una condizione si imparzialità ma anche di neutralità rispetto agli interessi degli operatori di mercato[19].

Al fine di permettere lo svolgimento delle loro funzioni, la legge attribuisce alle Autorità amministrative indipendenti una serie di poteri che possono essere così schematizzati:

- poteri ispettivi e di indagine, che consistono nella possibilità di chiedere notizie ed informazioni, di convocare persone interessate alle attività controllate, di esaminare atti e documenti;
- poteri sanzionatori e di controllo, che consistono nei poteri di solle citazione, raccomandazione e proposta. Ad alcune Autorità, poi, spettano poteri sanzionatori veri e propri;
- poteri decisori, che consistono nella facoltà di decidere su controversie rientranti nella competenza della Autorità indipendente;
- poteri regolamentari, che costituiscono, senza dubbio, l'aspetto più significativo dell'indipendenza delle Autorità in esame; il potere regolamentare consiste nel riconoscimento della possibilità di determinare direttamente le modalità di espletamento dell'attività di regolazione e di controllo dei settori a cui le Autorità sono preposte.

L'estensione dei confini della potestà regolamentare delle Autorità indipendenti è un segnale evidente del policentrismo normativo, ovvero del crescente fenomeno di frammentazione del potere regolamentare fra più centri di competenza delineatosi, soprattutto, all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione. La tradizionale impostazione negativa, secondo cui l'attribuzione di poteri norma-

giurisprudenza e oggi la stessa legislazione (l. n. 262/2005 cit.) hanno elaborato una serie di regole procedurali a garanzia delle imprese che a quei poteri sono soggetti (obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, diritto di difesa, principio di proporzionalità nella commisurazione delle sanzioni etc.)".

[18] http://www.civit.it.

[19] L. TORCHIA, *La regolazione dei mercati fra Autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, relazione svolta al convegno su "Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", il 28 febbraio 2013 presso il Consiglio di Stato.

tivi risulta configurabile solo a fronte di soggetti dotati di rappresentatività (Parlamento, Governo, Consigli regionale e comunali, ecc.) appare, ormai, inconciliabile con l'evoluzione dell'ordinamento avvenuta nel segno della c.d. *multilevel governance*.

Inoltre, la regolazione indipendente rende possibile una produzione di regole omogenee tra loro e coerenti con il sistema normativo sia nazionale che europeo, disponendo anche di fattori di legittimazione e di stabilizzazione delle regole le quali concedono la possibilità di dar vita, come sopra citato, ad un sistema coerente e non soggetto alle oscillazioni fisiologiche e alle scelte di livello politico. Difatti, tali regole vengono prodotte attraverso una procedura di consultazione con tutti i soggetti interessati che consente una partecipazione di tutti gli interessi coinvolti.

Proprio in questa categoria viene classificata l' Autorità per la regolazione dei trasporti, istituita ai sensi dell' art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) nell'ambito delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481. Purtroppo nel caso di questa Autorità il periodo necessario per la sua costituzione è risultato molto lungo e travagliato, in quanto, come ormai è risaputo, tra le principali cause che rallentano lo sviluppo e la liberalizzazione dei trasporti in Italia vi è stata una forte mancanza di una politica industriale a lungo termine. Naturalmente le conseguenze di tutto ciò, nel corso degli anni, si sono tramutate in una mediocre capacità di regolazione dei mercati accompagnata da un'insufficienza di regole credibili ed efficienti.

Come sostenuto da parte degli studiosi del settore "la confusione di ruoli e le conseguenti oscillazioni di politica dei trasporti hanno aperto la via a fenomeni di "cattura", vale a dire, di cattura degli obiettivi che lo Stato dovrebbe proporsi come prioritari in un mercato liberalizzato (la distinzione fra servizi di mercato e servizi sociali; la garanzia che questi ultimi siano identificati e resi accessibili in misura e a condizioni ragionevoli; lo sviluppo ordinato del settore; una sana concorrenza; l'efficienza, la terzietà delle istituzioni ecc.) a favore di altri obiettivi, che spesso si sostanziano nella ricerca del consenso a breve e che di fatto determinato una condizione di generale immobilismo[20].

Finalmente con il più volte citato decreto "salva Italia" n. 201 del 2011, le funzioni di regolazione sono state individuate dal governo e dal parlamento attraverso progressivi miglioramenti riguardano: la garanzia dell'accesso a condizioni "eque e non discriminatorie alle infrastrutture e alle reti ferroviarie, aeroportuali e portuali e alla mobilità urbana collegata a stazioni, aeroporti e porti"; la definizione dei criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, anche, "alla luce degli oneri di servizio pubblico imposti e dalle eventuali sovvenzioni pubbliche concesse"; la fissazione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati; la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle stesse gare.

Proprio in questo contesto va ad inserirsi la nuova Autorità per la regolazione dei trasporti che il disegno di legge n. 997 va ad annoverare tra le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Ad una prima occhiata, questa nuova Autorità sembrerebbe sovrapporsi, per alcune funzioni, a quella *Antitrust*, ma in realtà si può affermare come questa affianchi l'azione antitrust proprio per la diversità che riguarda l'efficacia e la tempestività dei suoi interventi. Tutto ciò è dato dal fatto che le Autorità per la concorrenza vanno a esaminare caso per caso ogni volta che il loro intervento si renda neces-

[20] M. SEBASTIANI, *Le Autorità indipendenti e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, workshop – Università di Roma "Tor Vergata" – 12 – 13 febbraio 2007.

sario; proprio questa modalità di approccio ai singoli eventi mette in evidenza, invece, come le Autorità di regolazione agiscono in via diretta ottenendo così con maggiore sistematicità e celerità giungono a risultati di alto livello in termini di efficacia ed efficienza. D'altronde, tali azioni sono frutto di una maggiore conoscenza del settore di mercato in cui pongono in essere il loro intervento, anche grazie all'attuazione di *best practicies* adottate a livello internazionale[21]. Naturalmente, come riconosciuto in più sedi, le Autorità della concorrenza mantengono le proprie funzioni anche sui mercati regolamentati, con espressa previsione del prevalere antitrust sugli organi di regolazione[22].

5. L'organizzazione dell'Autorità per la regolazione dei trasporti nelle prospettive di riforma

5.1. Le finalità dell'A.S. n. 997 in relazione all'organizzazione e al funzionamento delle AAI

L'A.S. n. 997 si prefigge l'intenzione di riformare, nel senso dell'uniformità, l'organizzazione e il funzionamento degli organismi indipendenti di regolazione[23] (categoria in cui è stata ricompresa l'Autorità per la regolazione dei trasporti), vigilanza e garanzia[24] che, proprio per il loro delicato ruolo di "arbitri dei mercati"[25] devono poter avere garantita la giusta autonomia dalle influenze del Legislatore (Parlamento) e da quelle degli organi titolari dell'indirizzo politico (Governo), senza, peraltro, con ciò, doversi veder riconoscere una vera e propria "indipendenza istituzionale", quanto, più propriamente, "un'indipendenza funzionale"[26]. Pur collocan-

---

[21] M. SEBASTIANI, *Regolazione e antitrust*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper a cura di L. TORCHIA, in www.astrid-online.it, giugno 2013.

[22] Cfr. ad esempio, Decisione della Commissione 2003/707/CE del 21 maggio 2003 (*Deutsche Telekom AG*). La decisione è stata poi confermata dal Tribunale di primo grado.

[23] Secondo L. TORCHIA, *La regolazione dei mercati fra Autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, testo della relazione svolta al convegno su "Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", il 28 febbraio 2013 presso il Consiglio di Stato, in www.astrid-online.it, "la connessione fra regolazione e Autorità indipendenti è molto stretta sia nell'esperienza giuridica, sia nella riflessione scientifica. Le Autorità indipendenti nascono appunto per regolare attività, o settori o, secondo la denominazione oggi corrente, mercati. In alcuni ordinamenti, come ad esempio quello americano, la regolazione si caratterizza come un fenomeno di estensione della disciplina pubblica: comportamenti una volta lasciati alla libera autodeterminazione dei soggetti interessati o alla negoziazione vengono assoggettati a regole pubbliche, valide per tutti e volte tutelare non solo gli interessi regolati, ma anche interessi di terzi (gli utenti, i consumatori, più in generale gli *stakeholders*). In altri ordinamenti, ad esempio in Europa e sicuramente in Italia, la regolazione si presenta, invece, come sostitutiva di un intervento pubblico più penetrante ed intrusivo: lo Stato imprenditore si trasforma in Stato regolatore e le medesime regole si applicano alle imprese pubbliche come alle imprese private".

[24] L'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC, prima CIVIT) è stata collocata tra le Autorità di garanzia, anche in forza di quanto sostenuto dal Consiglio nel parere n. 1081 del 2010. Peraltro, suscita forti perplessità la riconduzione alla categoria delle Autorità amministrative indipendenti dell'ANAC che assomiglia più ad un Agenzia governativa piuttosto che ad un soggetto chiamato ad operare in posizione di terzietà per la garanzia di diritti costituzionalmente rilevanti.

[25] In tale senso, cfr. M. D'ALBERTI e A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010. Come sostenuto da M. D'ALBERTI, *Il valore dell'indipendenza*, in *Ibidem*, p. 12, "queste Autorità fanno mestieri differenti l'una dall'altra […] Ma esse hanno un denominatore abbastanza comune, e cioè sono chiamate ad assicurare la parità delle armi nel mercato" (cfr., anche, F. MERUSI, *Democrazia e Autorità indipendenti. Un romanzo "quasi giallo"*, Bologna, 2010; ID., *Le Autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, p. 19 ss.; ID. e M. PASSARO, Voce *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2002 - aggiornamento - vol. VI, p. 143 ss.).

[26] Come lucidamente sostenuto da L. TORCHIA, *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità dei trasporti*, paper Astrid, giugno 2013, in www.astrid-online.it, "l'indipendenza è il carattere più essenziale (e controverso) delle Autorità di regolazione. La regolazione è una funzione tradizionale delle amministrazioni pubbliche,

dosi tra gli apparati amministrativi, infatti, le AAI si pongono all'esterno "dell'ordinario rapporto fra politica e amministrazione", costituendo una vera e propria "variante del potere pubblico"[27]. Esse, infatti, "si caratterizzano, rispetto ai modelli ordinari di amministrazione, per particolari e specifici profili: da una parte, la loro indipendenza li sottrae al rapporto di subordinazione sussistente tra tutte le amministrazioni statali ed il Governo, interrompendo, di fatto, per i settori ad esse affidati, il rapporto di responsabilità, inteso in senso stretto, che lega il Governo al Parlamento; dall'altra parte, essendo chiamate a svolgere funzioni di normazione, di vigilanza e, in taluni casi, di risoluzione di controversie, derogano al principio di separazione tra i poteri, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale italiano, in base al quale le funzioni normative, amministrative e giurisdizionali sono esercitate da apparati distinti"[28].

L'iniziativa legislativa ben si colloca, dunque, nel più ampio contesto di ridefinizione della pubblica amministrazione in senso lato (si pensi agli interventi di razionalizzazione organizzativa delle amministrazioni pubbliche disposti con il decreto legge n. 95/2012, c.d. "spending review", ai recenti tentativi di riforma delle Province e alle diverse ipotesi di "alleggerimento" del settore pubblico dalla presenza di soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici – le c.d. "società partecipate", oltre alle ancor più recenti iniziative di rivoluzione della forma di governo italiana).

La proposta di riforma costituisce l'ulteriore tentativo di analoghi, precedenti sforzi, di (ri)disciplinare in maniera uniforme l'assetto istituzionale delle AAI degli ultimi anni e, in particolare, trae spunto:

- dall'A.S. n. 1366/2007 (XV Legislatura), recante "Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi", d.d.l. di iniziativa governativa presentato nell'aula di Palazzo Madama nel 2007 dall'Esecutivo allora guidato da Romano Prodi (testo, peraltro, più articolato e con disposizioni in parte recepite in altri testi legislativi – si pensi proprio all'istituzione dell'Autorità per la regolazione dei trasporti prevista nell'art. 5 del d.d.l. in parola e poi concretizzatasi, in seguito, con l'art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e modificato dall'art. 36 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), in relazione all'istruttoria del quale è stata poi avviata un'indagine conoscitiva su richiesta del Presidente (Enzo Bianco) della 1° Commissione Permanente "Affari Costituzionali" del Senato[29];
- dall'A.S. n. 3272/2012 (XI Legislatura), recante "Norme generali in materia di Autorità amministrative indipendenti", presentato dal Partito democratico, compagine politica allora all'opposizione e dalla precedente indagine conoscitiva della Camera dei Depu-

mentre la regolazione indipendente è un fenomeno relativamente nuovo, sviluppatosi insieme alla trasformazione della presenza pubblica nell'economia, all'evoluzione di settori protetti in mercati aperti e liberalizzati, all'estensione del principio di concorrenza entro ed oltre i confini dell'ordinamento nazionale".

[27] L. TORCHIA, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, p. 128. Sui caratteri propri del modello istituzionale al quale fanno riferimento le Autorità amministrative indipendenti, tra la nutrita dottrina in materia, si segnala M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilanci e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; G. NAPOLITANO e A. ZOPPINI, *Le Autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2009.

[28] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, p. 24, in www.camera.it.

[29] Nella seduta del 28 marzo 2007 (v. resoconto sommario n. 93 della Commissione, in www.senato.it – Lavori 15° Legislatura).

tati avviata il 2 febbraio 2010 e conclusasi il 16 febbraio 2012 "Sulle Autorità amministrative indipendenti"[30];

In particolare, proprio nella citata indagine conoscitiva del 2012 era emersa la necessità di recepire, anche a livello normativo, una compiuta tassonomia delle AAI. Esse, infatti, "si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di regolazione, di vigilanza, di tutela di diritti o paragiurisdizionali) e per i settori di intervento" e svolgono spesso in varia misura funzioni di regolazione, di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra i privati, stabilendo così, almeno in parte, un'eccezione al principio classico della separazione (o distinzione) tra i poteri".

L'iniziativa legislativa, che trae molto della propria essenza dall'indagine conoscitiva del 2012, si muove sulla scorta di quanto già disposto con il decreto legge n. 201/2011, con il quale si sono introdotte misure che segnano "il ritorno a una coerente visione di regolazione indipendente del mercato, in perfetta corrispondenza con l'evoluzione istituzionale nell'ordinamento europeo"[31], peraltro "temperandola" con alcune disposizioni volte alla positivizzazione di un modello di Autorità adattabile a tutte quelle già esistenti.

In ragione della loro assai ampia "autonomia istituzionale" le AAI sono state spesso oggetto di sindacato da parte del Giudice costituzionale in ragione della loro mancata collocazione tra gli organi pubblici riconosciuti in Costituzione[32]. Peraltro, proprio nel sindacare la costituzionalità della norma istitutiva dell'Autorità per la regolazione dei trasporti, la Consulta (sent. 15 marzo 2013, n. 41[33]) ha sostenuto (meglio, ribadito) che "non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura […] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali" (sentenza n. 88 del 2009), con ciò, implicitamente, riconoscendo la competenza legislativa statale di istituire soggetti che, in posizione di terzietà possano utilmente garantire tutte le "parti in gioco" nei settori che sono chiamati a regolare, a vigilare o a garantire. In particolare, le "Autorità di regolazione si inseriscono nel gioco tra 'istituzioni e mercato', garantendo il 'contraddittorio economico'. Un rapporto, questo, che segna di volta in volta il

---

[30] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit.

[31] G. NAPOLITANO, *Il decreto "salva Italia". La rinascita della regolazione per Autorità indipendenti*, in Giornale *di diritto amministrativo*, n. 3/2012, p. 230, che richiama, tra l'altro, E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, p. 57 ss. Sul punto, v. anche G. NAPOLITANO, *Il disegno istituzionale: il ruolo delle Autorità indipendenti di regolazione*, in C. DE VINCENTI e A. VIGNERI (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Quaderni di Atstrid, Bologna, 2006.

[32] In tal senso, nel 2012, al fine di "costituzionalizzare" la possibilità di istituire Autorità indipendenti, era stato presentato un progetto di legge nell'Aula di Palazzo Montecitorio (A.C. n. 5710) recante "Modifica dell'articolo 97 della Costituzione, istituzione delle Autorità amministrative indipendenti e disposizioni concernenti l'esercizio dei poteri di controllo sull'attività delle medesime da parte dei membri del Parlamento", nella cui relazione illustrativa si evidenziava come "le Autorità indipendenti si caratterizzano, rispetto ai modelli ordinari di amministrazione, per particolari e specifici profili; da una parte la loro indipendenza le sottrae al rapporto di subordinazione sussistente tra tutte le amministrazioni statali e il Governo interrompendo, di fatto, per i settori ad esse affidati, il rapporto di responsabilità, inteso in senso stretto, che lega il Governo al Parlamento. D'altra parte, essendo chiamate a svolgere funzioni di formazione, di vigilanza e, in taluni casi, di risoluzione di controversie, derogano al principio di separazione tra poteri, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale italiano, in base al quale le funzioni normative, amministrative e giurisdizionali sono esercitate da apparati distinti". Peraltro, nel citato A.C., si era esteso alle AAI "l'onere di rispondere del proprio operato ai componenti del Parlamento, come già accade per i membri del Governo".

[33] Consultabile in www.cortecostituzionale.it. Per il commento della pronuncia citata, v. C. SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2013, p. 835 ss.

nuovo ambito e i nuovi limiti della sfera del 'pubblico' rispetto a quelli propri dell'iniziativa privata"[34]. Inoltre, anche in dottrina si è da tempo sostenuto che "le Autorità non hanno bisogno di una previsione in Costituzione per legittimarsi"[35] e anche nell'Indagine parlamentare del 2012 è possibile evincere che "nell'opinione prevalente, le Autorità sono ormai un dato di fatto incontrovertibile, appartengono alla Costituzione vivente ed hanno spesso un fondamento costituzionale indiretto (attraverso l'articolo 11 e l'articolo 117, primo comma), essendo la loro esistenza in molti casi prescritta dall'ordinamento dell'Unione europea"[36]. Autorevole dottrina, peraltro, ha ripetutamente sostenuto come "il tema dell'innesto costituzionale delle Autorità indipendenti non [abbia] trovato, nel nostro paese (ma l'osservazione può valere per la maggior parte dei paesi europei di tradizione continentale), risposte soddisfacenti e adeguate"[37], dovendo tale legittimazione dover poter contare tanto su una norma costituzionale alla quale ricondurre esplicitamente tale modello istituzionale, in forza del sua asserita indipendenza dall'indirizzo politico protempore, quanto di una legislazione primaria che ne possa definire i caratteri generali.

Nel caso di specie dell'A.S. n. 997/2013 si evince l'intenzione della proposta legislativa di dettare una disciplina uniforme degli ordinamenti delle Autorità "pur limitandosi agli aspetti essenziali così da lasciare autonomia organizzativa e normativa a ciascun organismo"[38], con particolare riguardo alla:

- composizione e provvista dei componenti dei Collegi;
- organizzazione;
- attività;
- ricorsi avverso i provvedimenti;
- rapporti istituzionali.

Nel disegno di legge è, inoltre, presente una norma istitutiva della Commissione parlamentare (bicamerale) per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati, che dovrebbe essere composta da dieci senatori e da dieci deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione.

In sostanza, con il d.d.l. in commento si vuole rispondere alla domanda: è possibile disciplinare in maniera uniforme l'organizzazione il funzionamento delle AAI? Già nella più volte citata indagine parlamentare del 2012 ci si è chiesti, ad esempio, se, "ferma la irrinunciabilità ad un sistema delle Autorità distinto da quello della generalità delle pubbliche amministrazioni" possa essere praticabile, nell'abito di esse, una regolazione comune dello status del personale dipendente. Peraltro, ferme restando le peculiari necessità funzionali di ciascuna autorità, il d.d.l. (all'art. 8) si propone di fissare livelli minimi di garanzia della partecipazione e della trasparenza dei procedimenti di competenza delle medesime autorità, anche in ossequio a quanto sovente affermato nella giurisprudenza amministrativa in relazione alla garanzia del

[34] C. CALABRÒ, *Autorità indipendenti e pubblici poteri: un rapporto in divenire*, intervento alla tavola rotonda su "Le Autorità indipendenti e l'economia, Roma, Forum PA, 19 maggio 2010, disponibile in www.astrid-online.it, secondo cui "la funzione delle Autorità regolatrici è dunque una funzione 'in divenire' alla ricerca continua di un aggiustamento di equilibri instabili".

[35] G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006, p. 117.

[36] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., p. 42.

[37] E. CHELI, *L'innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenze*, relazione al convegno organizzato da Nexus e Roma , 27 Febbraio 2006, consultabile in www.astrid-online.it.

[38] Gli aspetti relativi alle Autorità indipendenti che vengono disciplinati sono il procedimento di nomina dei componenti, la loro organizzazione, il loro potere normativo, il controllo giurisdizionale sui loro atti, i loro rapporti istituzionali.

"principio di legalità procedimentale" (Cons. Stato, Sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2521)[39] e in considerazione del necessario rispetto delle garanzie del giusto procedimento desumibile dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 13 dicembre 2011, n. 9710). In tal senso "la partecipazione, in quanto rivolta ad atti di contenuto generale, implica la legittimazione di tutti gli interessati (e quindi dei cittadini consumatori ed utenti, attraverso le proprie organizzazioni rappresentative) e implica da parte di questi prese di posizione di carattere altrettanto generale: è insomma qualcosa di diverso dal limitato ingresso di interessi particolari quale normalmente avviene nel procedimento amministrativo, rappresentando piuttosto una discussione pubblica sull'opportunità di adottare una determinata disciplina"[40].

Si passeranno, dunque, brevemente in rassegna le norme che una componente della maggioranza parlamentare pro-tempore ha proposto di adottare e che, come ampiamente già accennato, riprendono precedenti tentativi intrapresi nelle legislature precedenti, con particolare riferimento alla più recente delle Autorità istituite, quella alla quale sono state attribuite le competenze in materia di trasporti.

5.2. Composizione e provvista del collegio dell'ART nel d.d.l. n. 997/2013

Le procedure di nomina dei componenti dei collegi delle AAI variano da Autorità ad autorità.

Sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quelli dell'Autorità garante per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture, mentre sono designati dai Presidenti delle Assemblee parlamentari e nominati con decreto del Presidente della Repubblica i componenti della Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero. Vi sono, poi, i casi in cui l'elezione avviene con il voto da parte dei due rami del Parlamento, come, ad esempio, avviene per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, oppure con l'esercizio del voto limitato, circostanza che ricorre per la scelta dei componenti del collegio del Garante per la protezione dei dati personali.

In altri la scelta dei componenti è rimessa al Governo e l'intervento parlamentare è limitato all'espressione di un parere da parte delle Commissioni competenti (Commissione nazionale per la società e la borsa e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo, i cui membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio stesso, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dei Ministri competenti, sentite le Commissioni parlamentari competenti).

La provvista dei componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza

---

[39] Pur se svincolate dalla formale soggezione all'indirizzo politico governativo e al pervasivo controllo del Parlamento, le Autorità amministrative indipendenti devono poter legittimare l'esercizio (ampiamente) autonomo delle proprie funzioni dal basso, a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215).

[40] M. MANETTI, *I regolamenti delle Autorità indipendenti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassarre. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009. Secondo l'A., infatti, "alla partecipazione non meramente collaborativa si lega indissolubilmente l'obbligo di motivazione, che non consente di occultare le scelte 'politiche' dell'autorità, nella misura in cui i privati abbiano prospettato scelte alternative, nel rispetto delle condizioni tecniche ed economiche date. In tal senso la partecipazione al procedimento assume il significato di volizione concorrente dei cittadini : non si tratta di un consenso che faccia venir meno la forma autoritativa dell'atto, ma che lo plasma dall'interno, con ciò attenuando l'esigenza di predeterminazione legislativa. Una partecipazione così concepita sembra idonea ad integrare la disciplina
legislativa, in quanto meccanismo che risponde alla medesima *ratio*: garantire che le norme siano adottate nel contraddittorio degli interessati o dei loro rappresentanti liberamente scelti".

e l'integrità delle pubbliche amministrazioni e la nomina del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sono vincolate al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza qualificata.

Per le restanti Autorità non è previsto alcun coinvolgimento delle Aule parlamentari[41].

I componenti dell'Autorità per la regolazione dei trasporti (ART) sono scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità (art. 37, comma 1-ter, d.l. n. 201/2011) e sono nominati per un periodo di sette anni. L'organo collegiale è composto dal Presidente e da due Componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente e con il parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti commissioni parlamentari (l'art 37, comma 1-bis, del d.l. n. 201/2011 rinvia all'art. 2, comma 7, del d.l. 14 novembre 1995, n. 481)[42].

La provvista dei collegi delle Autorità è uno dei momenti più delicati in cui è possibile incidere sulla reale autonomia e indipendenza di tali organi, poiché in la preposizione in tali ruoli di soggetti non adeguatamente "sganciati" dalle logiche e dalle influenze politiche di Parlamento e Governo, potrebbe alterare l'equilibrio del successivo esercizio dei poteri regolatori, sanzionatori, di garanzia e di vigilanza che esercitano le autorità[43]. Peraltro, tale indipendenza, va altresì garantita nei confronti degli operatori dei settori regolati o vigilati, al fine di evitare la "cattura" del regolatore da parte dei portatori di interessi economici a danno degli utenti. Già nell'Indagine parlamentare del 2012 si era raggiunta una "larga condivisione del fatto che costituisca un buon presidio dell'indipendenza la previsione di processi di nomina degli organi di vertice delle Autorità che non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o,

[41] Il Governatore della Banca d'Italia è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca; mentre i componenti del Direttorio sono nominati, su proposta del Governatore, dal Consiglio superiore della Banca, con la presenza dei due terzi dei membri e il voto favorevole di due terzi dei presenti. La proposta è approvata con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Consiglio dei ministri.

[42] Il primo collegio dell'Autorità di regolazione dei trasporti è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2013, pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (S.G. n. 217 del 16 settembre 2013), v. www.autorita-trasporti.it.

[43] Come sostenuto da C. CALABRÒ, *Autorità indipendenti e pubblici poteri*, cit., p. 5, "la terzietà delle Autorità indipendenti deve essere garantita dal meccanismo di nomina e dalla tipologia di requisiti di autorevolezza, competenza e statura morale ritenuti necessari, escludendo fenomeni di cooptazione per appartenenza, favor verso l'Esecutivo o vicinanza alle imprese". G. ROSSI, *Osservazioni sulle c.d. "Autorità amministrative indipendenti"*, Audizione all'indagine conoscitiva della Commissione affari costituzionali, Camera dei Deputati, 26 gennaio 2011, consultabile in www.camera.it, nel disquisire sull'indipendenza dei collegi delle autorità, sostiene che "la chiave non è tanto la nomina parlamentare o governativa: una nomina o designazione parlamentare con voto limitato assicura una vicinanza ai partiti più della stessa nomina governativa. La procedura che più garantisce il buon livello dei membri e quindi la loro indipendenza è quella che richiede un ampio consenso delle forze parlamentari". Anche secondo il Gruppo di lavoro della Giunta di Assonime che ha curato la sezione relativa alle Autorità indipendenti nel Rapporto 2013 dell'Associazione, in *Rapporti dei Gruppi di lavoro della Giunta Assonime*, giugno 2013, p. 15, "i meccanismi di nomina dei componenti delle Autorità devono essere disegnati in modo da assicurare la distanza dalla politica, l'indipendenza sostanziale e la competenza professionale specifica di componenti. La legge deve determinare in modo chiaro requisiti puntuali per la candidature. In particolare, i requisiti professionali dovrebbero essere rafforzati, richiedendo una competenza specifica nel settore".

comunque, la manifestazione di un ampio consenso parlamentare"[44].

In tal senso, con l'A.S. n. 997/2013 si propone di uniformare la disciplina di nomina dei componenti delle autorità. L'art. 23 del d.l. n. 201/2011 era già intervenuto per ridurre il numero di componenti di tutte le autorità, ad eccezione della Banca d'Italia e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. L'art. 6 del disegno di legge (che conferma la scelta legislativa restrittiva del 2011), prevede per ogni Autorità un collegio composto da Presidente e da quattro membri. Al fine di salvaguardare la trasparenza delle procedure di nomina e per garantire l'imparzialità nella scelta dei componenti, sarebbe necessario presentare, da parte degli interessati, la propria candidatura nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica che si concretizza nella pubblicazione di un apposito bando in Gazzetta Ufficiale. Nel novero delle candidature presentate, il Governo (con deliberazione del Consiglio dei Ministri) designa (sceglie, nel rispetto dell'equilibrio di genere) i soggetti che possiedono i requisiti previsti dal comma 4 dell'art. 6 dell'A.S. n. 997/2013 al fine di sottoporne la nomina al parere vincolante della Commissione parlamentare appositamente istituita ai sensi dell'art. 11 del medesimo disegno di legge, che deve esprimersi a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti (dunque, un quorum funzionale assai alto), previa pubblicazione dei *curricula* e audizione degli interessati. Ciò, peraltro, è già avvenuto per i componenti dell'attuale collegio dell'ART. Acquisito il parere della citata commissione parlamentare, il Presidente e i membri dell'Autorità sono nominati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente di quest'ultimo organo[45].

I requisiti soggettivi per la nomina a componenti di un'AAI, previsti dall'art. 6, comma 4 dell'A.S. n. 997/2013 sono assai stringenti:

- indiscussa moralità, indipendenza e comprovata professionalità nel settore di competenza dell'AAI;
- non aver ricoperto nell'anno precedente alla nomina incarichi elettivi politici;
- non aver assunto cariche nell'anno precedente in imprese regolate o vigilate, tali da far concretizzare conflitti di interesse con l'esercizio della funzione di regolazione o vigilanza;
- non essere stato, nell'anno precedente alla nomina, componente di un'altra Autorità indipendente;
- non permanere in situazioni di incompatibilità con cariche di Governo.

I componenti verrebbero nominati per sette anni senza poter essere confermati nella carica alla scadenza del mandato, con la possibilità di sostituire i componenti dimissionari o con un particolare impedimento secondo le regole ordinarie previste per la nomina. Per le Autorità di nuova istituzione è prevista la scadenza della carica per due componenti ridotta a cinque anni, in modo da evitare il rinnovo contestuale dell'intero collegio che dovrebbe, così, sottrarsi agli ad orientamenti politico istituzionali della compagine pro-tempore al governo.

La procedura di nomina disegnata dall'A.S. n. 997 sembra poter rispettare tanto le istanze che richiedono una forte partecipazione e incidenza del Parlamento nella provvista dei componenti della AAI (tra l'altro, la maggioranza qualificata dei due terzi in Commissione appare essere sufficientemente garantista anche della minoranza parlamentare pro-tempore), quanto rispettare le recenti richieste di maggiore trasparenza nella

[44] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., p. 10.

[45] Sul punto, cfr., anche, A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2012, p. 596.

scelta dei membri dei collegi delle AAI. La proposta di rendere pubbliche le candidature scelte dal Consiglio dei Ministri e i relativi *curricula*, nonché le audizioni dei designati governativi dinnanzi alla Commissione parlamentare competente recepiscono, in parte, quanto proposto durante l'indagine parlamentare del 2012. In tale, ultima sede, era emersa la possibilità di creare una sorta di vero e proprio concorso pubblico per la nomina a commissario di Autorità amministrativa indipendente, disciplinato da un'apposita procedura che potesse rendere il provvedimento finale di scelta, da dover motivare sulla scorta di un'istruttoria "comparativa" delle candidature, suscettibile di sindacato di legittimità per violazione delle regole che devono guidare l'esercizio del potere degli organi competenti (in tal caso il Consiglio dei Ministri). Si tratterebbe di intendere l'atto di nomina non più come un atto politico o di alta amministrazione, ma come un vero e proprio provvedimento amministrativo ammesso pienamente al controllo giurisdizionale, sinora ritenuto inammissibile per gli atti di nomina in argomento. Nell'ipotesi di disciplina contenuta nell'A.S. n. 997, però, non si arriva a tanto. Se è vero che viene prevista una sorta di procedura comparativa per addivenire alla scelta dei componenti dei collegi delle AAI, è pur evidente che la scelta delle candidature da effettuarsi da parte del Consiglio dei Ministri su proposta del suo Presidente e la mancanza di un esplicito obbligo di motivazione all'interno dell'atto di investitura (un d.P.R. che sostanzialmente recepisce le determinazioni governative) non consentono di classificare tale ultimo provvedimento diversamente da un atto di alta amministrazione in quanto rappresenta la prima attuazione, a livello amministrativo, delle scelte operate dal Governo e da legislatore. Come tali, essi sono espressione della più ampia discrezionalità dell'Amministrazione, che il Giudice amministrativo può censurare solo laddove risultino palesemente illogiche o arbitrarie, atteso altrimenti il rischio di sconfinare in quelle che sono le scelte di merito riservate all'Amministrazione[46]. Insomma, pur in assenza di esplicita motivazione, nel d.P.R. di nomina dovrà darsi conto del corretto espletamento della procedura imposta per legge. Non solo, la necessaria comparazione dei *curricula*, presentati a seguito di un'apposita procedura ad evi-

[46] Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4567, in www.giustizia-amministrativa.it. Ancora, il Consiglio di Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, nel ricomprendere l'atto di nomina di un assessore regionale alla categoria degli atti di alta amministrazione, ha rilevato come "la giurisprudenza, nel corso degli anni, ha cercato di circoscrivere il più possibile la categoria dell'atto politico alla luce dell'art. 113 Cost., ampliando al contempo l'area degli atti di alta amministrazione. La distinzione tra i due tipi di atti è, alle volte, assai complessa in quanto entrambi possono caratterizzarsi sia per un elevato tasso di politicità-fiduciarietà, sia per il fatto di essere espressione di una funzione *lato sensu* amministrativa. Nell'individuazione dei caratteri essenziali dell'atto politico, può dirsi oggi pacifica la tesi basata sui due requisiti, l'uno soggettivo della provenienza da un organo costituzionale, l'altro oggettivo della natura generale degli interessi perseguiti e della libertà nel fine dell'organo politico. […] L'atto di alta amministrazione, di regola adottato dall'organo politico in un clima di "fiduciarietà", è il primo momento attuativo, anche se per linee generali, dell'indirizzo politico a livello amministrativo. A differenza dell'atto politico, esso esprime una *potestas* vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità. Gli atti di alta amministrazione sono una *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi e soggiacciono pertanto al relativo regime giuridico, ivi compreso il sindacato giurisdizionale, sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi. Infatti, il controllo del giudice non è della stessa ampiezza di quello esercitato in relazione ad un qualsiasi atto amministrativo, ma si appalesa meno intenso e circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e procedurali. La stessa motivazione assume connotati di semplicità e il sindacato del giudice risulta complessivamente meno intenso ed incisivo. La giurisprudenza ha tentato di restringere la categoria dell'atto politico (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209), conferendo, al contempo, i caratteri dell'alta amministrazione agli atti ove non vengono in rilevo supremi ed unitari compiti statali, bensì interessi puntuali e contingenti. L'ampliamento dell'area dell'alta amministrazione è volto ad estendere il numero degli atti sindacabili dal giudice e dunque a garantire la tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive coinvolte".

denza pubblica disciplinata da un vero e proprio bando da pubblicarsi in Gazzetta Ufficiale sembra restringere l'esercizio della discrezionalità del Governo nella scelta dei candidati alla nomina presentare alle audizioni della Commissione parlamentare competente, così rendendo l'atto finale di nomina assolutamente non libero fine ma soggetto ad una idonea prescrizione normativa che deve condurre le scelte del Presidente del Consiglio nella proposta dei nominativi al Consiglio dei Ministri, organo, questo, comunque chiamato ad una prima verifica di congruità della proposta del Presidente. Peraltro, "risulta difficile ipotizzare una legittimazione ad agire in sede giurisdizionale nei confronti degli atti di nomina dei componenti delle Autorità (si veda in proposito, la sentenza TAR Lazio, Roma, sez. I, 6 dicembre 2005, n. 13060, che ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione, il ricorso proposto da un'associazione a tutela dei consumatori avverso gli atti di nomina di componenti dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato)[47].

Si aderisce, in questa sede, alla scelta di pubblicare i soli *curricula* dei soggetti scelti dal Governo, al fine di non eccedere nella diffusione di dati personali non intimamente strumentale al perseguimento di un interesse pubblico. La soggezione agli obblighi di pubblicazione desumibili dal d.lgs. n. 33/2013 riguarda, ad esempio, soggetti già formalmente investiti di incarichi pubblici e non i candidati ad essi. Rimarrebbe, così, ferma la possibilità dei candidati esclusi di adire il giudice amministrativo per la valutazione della legittimità procedura svolta, dovendo poter sperare, però, solo nella rilevazione di un macroscopico errore di esercizio della (amplissima) discrezionalità da parte degli organi competenti.

Il comma 5, dell'art. 6 dell'A.S. n. 997 introdurrebbe, altresì, l'istituto della revoca del collegio delle AAI, in caso di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività (deliberata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del suo Presidente e adottata formalmente con d.P.R.). Si tratterebbe, in tal caso, di un provvedimento di revoca diverso da quello conosciuto nel diritto amministrativo. Non saremmo, qui, dinnanzi ad una rinnovata valutazione del merito amministrativo "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario", ma ci troveremmo dinnanzi all'impossibilità operativa dell'AAI, evenienza che impedirebbe la corretta garanzia di diritti costituzionalmente rilevanti.

L'art. 6, comma 6 del d.d.l. in commento riguarda, poi, le ipotesi di incompatibilità dei componenti i collegi delle AAI. Come già precisato in passato "l'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di assicurare che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati, vietandogli di assumere determinati incarichi o imponendogli di abbandonarli al momento della sua assunzione nella carica"[48].

In tal senso, per l'intera durata del mandato, i componenti delle Autorità, a pena di decadenza:

- non possono esercitare alcuna attività professionale o di consulenza;
- essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati;

[47] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., p. 15.

[48] Recentemente, a seguito della legge n. 190/2012, recante disposizioni per la prevenzione e il contrasto alla corruzione nella P.A., è stato adottato il d.lgs. n. 39/2013, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico", mentre le incompatibilità per gli organi di governo rimangono disciplinate dalla legge n. 215/2004, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.

- ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici;
- avere interessi nelle imprese operanti nei settori di competenza delle Autorità;
- essere stati nell'anno precedente componenti di altra Autorità amministrativa indipendente.

Inoltre, nell'anno successivo alla cessazione dall'incarico, 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 regolatorie specifiche o aperte istruttorie di vigilanza dell'Autorità presso cui hanno svolto il mandato, né esercitarvi funzioni societarie.

Alla violazioni di tali prescrizioni conseguono rilevanti sanzioni pecuniarie, oltre ad altre eventualmente rilevanti nell'ambito penale.

Un ultima notazione sulla durata del mandato. I sette anni di mandato previsti dal d.d.l. sono sufficienti per svincolare il collegio delle AAI da logiche politiche di spoils-sytem. D'altronde, sarebbero così recepite le indicazioni comunitarie in materia visto che "in materia di energia e gas, il paragrafo 5 degli articoli 35 e 39 delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le Autorità di regolamentazione possano prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. A tal fine, la lettera b) del paragrafo 5 sancisce che i membri del comitato delle Autorità di regolamentazione siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una sola volta"[49]. Peraltro, la legge 28 ottobre 2008, n. 31, ha già previsto che "la durata del mandato di tutti i componenti della Commissione nazionale per la società e la borsa, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture è stata equiparata a quella già prevista per Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità garante per le comunicazioni, pari a sette anni, senza possibilità di rinnovo"[50]. Giova, altresì, precisare, che il divieto per i nominandi di essere stati nell'anno precedente componenti di altra Autorità amministrativa indipendente pone il freno ad eventuali "carrierismi" nelle AAI che andrebbero senz'altro a detrimento della competenza e dell'indipendenza di tali organismi.

Infine, si segnala che l'art. 6, comma 4, ultimo paragrafo, dell'A.S. n. 997/2013, prevede che per le Autorità di nuova istituzione, due dei componenti siano nominati per un periodo di cinque anni, così da evitare il rinnovo contestuale dell'intero collegio. Sarebbe, auspicabile, in tale contesto, l'introduzione di una disciplina transitoria che estenda tale meccanismo al primo rinnovo successivo all'entrata in vigore della legge così da introdurre una "scalettatura" dei successivi rinnovi dei collegi, in modo tale che i relativi componenti non debbano decadere tutti insieme e salvaguardare, così, una certa continuità dell'operato delle Autorità.

5.2.1. Cosa cambia per l'ART

In materia di nomina e status dei componenti del collegio, le norme proposte nell'A.S. n. 997/2013 ricalcano, praticamente, quelle già previste per l'ART, contenute nell'art. 37 del d.l. n. 201/2011, come modificate dal d.l. n. 1/2012) e quelle già previste dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Alle cause di inconferibilità della nomina previste dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011 deve praticamente solo aggiungersi quella relativa al divieto di aver fatto parte nell'anno precedente di altro collegio di AAI. In tal senso, è proprio la norma istitutiva dell'ART che sembra aver orientato l'A.S. n. 997/2013 (peraltro, facendo già tesoro di quanto emerso nell'indagine

[49] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., p. 14.

[50] Ibidem, p. 15.

conoscitiva avviata alla Camera nel 2010 e conclusa nel 2012). La differenza sostanziale tra le norme in vigore per l'ART e quelle di cui si propone l'approvazione nel d.d.l. in commento (la durata del mandato dei componenti dell'ART è già di sette anni senza possibilità di rinnovo), risiede nella diversa composizione numerica del collegio: la normativa vigente prevede un Presidente e due componenti per l'ART, mentre l'A.S. n. 997/2013 prevedrebbe un Presidente e quattro componenti.

4.3. Le proposte di modifica dell'organizzazione delle AAI e, in particolare, dell'ART

Per gran parte delle norme organizzative e di funzionamento dell'ART si fa rinvio alla legge n. 481/1995, con tutti i dubbi interpretativi in tal senso espressi dalla più recente dottrina in ordine al fatto che tale rinvio opera per le disposizioni di tale ultima legge ritenute "compatibili" con le prerogative dell'ART medesima[51].

Ciò vuol dire che salvo quanto espressamente previsto dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011, per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'ART bisogna fare riferimento alle norme contenute nella legge n. 481/1995.

In tal senso, con la delibera n. 1/2013 del 16 ottobre 2013, l'ART ha adottato il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento (con la delibera n. 2, nella stessa data, ha determinato la propria pianta organica del personale), nonché il regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale il 30 ottobre 2013, in ragione dell'autonomia riconosciuta in tal senso dall'art. 2, commi da 27 a 31, della legge n. 481/1995, da leggersi in coordinamento con l'art. 37, comma 6, lett. b-bis) che prevale su quanto disposto dalla normativa del '95[52].

L'art. 7 dell'A.S. n. 997/2013 ribadisce l'autonomia organizzativa, contabile e amministrativa delle AAI, rimarcando (al comma 2) la distinzione tra le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo svolte dal collegio e quelle di gestione, attribuite ai servizi e agli uffici amministrativi.

Il modello organizzativo scelto nel d.d.l. in commento è quello che vede al vertice amministrativo dell'Autorità un Segretario generale, nominato dal collegio, su proposta del Presidente dell'Autorità, tra i dirigenti del ruolo organico della medesima, figura chiamata a svolgere, altresì, le funzioni di segretario del collegio. Il disegno di legge sembra circoscrivere ai soli dirigenti di ruolo dell'Autorità i soggetti nominabili a Segretario generale, mentre nessuna restrizione è posta per il capo di Gabinetto che è nominato dal collegio, su proposta del Presidente dell'Autorità, e che riveste un ruolo prettamente fiduciario, potendo, dunque, essere scelto anche tra estranei all'Autorità[53].

Anche nell'ambito organizzativo, in caso di approvazione dell'A.S. n. 997/2013, per l'ART non si produrrebbero forti differenze rispetto alla disciplina vigente (salvo il fatto che nel regolamento di organizzazione dell'ART non è specificato che il Segretario generale debba essere scelto tra i dirigenti di ruolo del'Autorità). Peraltro, nel regolamento di organizzazione dell'ART sono previste alcune figure professio-

---

[51] Cfr. A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., p. 592.

[52] Ad esempio, la norma del 2011, come modificata dal d.l. n. 1/2012, prevede, specificatamente, diversamente rispetto alla legge n. 481/1995, che la pianta organica dell'ART debba essere determinata in ottanta unità, la metà delle quali apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità. In fase di avvio il personale selezionato dall'Autorità è comandato da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

[53] Nel regolamento di organizzazione dell'ART la durata dell'incarico dal Capo di Gabinetto dura sino alla scadenza del mandato del Presidente dell'Autorità, circostanza comune per tutti i c.d. incarichi di "diretta collaborazione".

nali non citate nella proposta normativa in argomento (Consigliere giuridico, *Advisory Board* composto da un coordinatore e otto esperti), la cui previsione è, però, compatibile con l'autonomia organizzativa riconosciuta alle autorità[54].

Ai sensi delle disposizioni contenute nell'A.S. n. 997/2013, l'organico del personale di ruolo di ogni singola Autorità dovrebbe essere stabilito dalla legge (così come già avviene ora), riservando, però, alla potestà regolamentare delle medesime Autorità la possibilità di modificare la consistenza delle piante organiche discostandosi in misura non superiore ad un decimo di quella prevista dalla legge[55]. Nel d.d.l. è rinviata sempre al potere regolamentare delle Autorità la disciplina delle modalità di accesso per pubblico concorso al ruolo organico, in conformità ai principi stabiliti dalla legge istitutiva dell'Autorità, da cui desumere i fabbisogni delle professionalità occorrenti per il corretto esercizio delle funzioni ad essa attribuite.

Tanto nell'art. 7, comma 7, del d.d.l. in commento, quanto nel regolamento sul trattamento giudico ed economico dell'ART (art. 15), è previsto che l'Autorità, possa avvalersi di personale comandato o distaccato da altre amministrazioni (nei limiti del 10% dei posti disponibili in organico, per l'art. 15 del citato regolamento, nel limite di un ventesimo della dotazione organica dell'Autorità per il d.d.l.)[56], fatta salva la particolare procedura, prima citata, inerente il reclutamento del personale in fase di avvio delle attività dell'ART.

Laddove venissero approvate le norme contenute nell'A.S. n. 997/2013, le AAI (ART compresa) avrebbero 90 giorni dalla data di entrata in vigore delle nuove norme per adeguare i propri regolamenti concernenti la loro organizzazione e il loro funzionamento.

6. Il finanziamento delle AAI e dell'ART

L'art. 7 dell'A.S. n. 997/2013 prevede un'ampia autonomia dal punto di vista della gestione delle proprie risorse finanziarie da parte delle AAI pur permanendo il controllo della Corte dei Conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto della gestione delle medesime. Le AAI che operano in mercati regolati, vigilati o garantiti, si finanziano anche attraverso le risorse provenienti da quote provenienti dagli operatori del

[54] La disciplina dell'articolazione funzionale e competenziale degli uffici delle Autorità è, ovviamente, demandata all'autonomia organizzative di esse, come già avviene ora. In particolare, per l'ART, si segnala che il collegio attuale ha optato per un tipo di organizzazione per "competenze" e non "per settori". In dottrina (F. CROCCOLO, *L'organizzazione e il funzionamento*, in L. TORCHIA (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità*, cit., p. 36, si era, infatti, dibattuto se fosse stato più funzionale organizzare gli uffici dell'ART in relazione ai settori regolati riferiti ai modi di trasporto (stradale, aereo, navale e ferroviario, oltre alla peculiare competenza sui taxi), oppure in relazione alle competenze dell'Autorità medesima (analisi economica e industriale dei settori regolati, accesso alle infrastrutture, individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficienti per finanziarli, tutela dei diritti degli utenti, esercizio dei poteri di vigilanza e sanzionatori). La seconda delle soluzioni prospettate e recepite nel regolamento di organizzazione dell'ART, prevede, infatti, uffici deputati alla gestione dell'Autorità (Affari generali, amministrazione e personale, Affari legali e contenzioso, *Information and communication technology*) e uffici che assicurano l'esercizio delle competenze proprie dell'Autorità (Servizi economici, Accesso alle infrastrutture, Servizi mercati e *retail*, Diritti degli utenti, Vigilanza e sanzioni).

[55] L'avvio del reclutamento del personale dell'ART è iniziato il 19 dicembre 2013 con la pubblicazione di appositi bandi per la selezione di dirigenti, funzionari e operativi di altre amministrazioni da comandare presso l'Autorità. L'art. 37, comma 6, lett. b-bis, del d.l. n. 201/2011, prevede, infatti, che fino al 50 percento dei posti disponibili nella pianta organica del ruolo del personale dell'ART, in sede di prima attuazione delle norme istitutive della medesima Autorità, possano essere ricoperti da personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità.

[56] Un decimo dei posti previsti in pianta organica possono essere assegnati a dirigenti in comando da altre amministrazioni sia per l'A.S. n. 997/2013, sia per il regolamento sul trattamento giuridico ed economico dell'ART.

relativo mercato[57]. In tal senso, verrebbe delegato al potere regolamentare delle medesime Autorità, la disciplina delle modalità di attuazione delle disposizioni normative per il finanziamento a carico degli operatori e del mercato, compresi i termini per il versamento e gli strumenti di controllo sulla efficienza della gestione a disposizione degli operatori e del mercato. Come rilevato nella relazione introduttiva all'A.S. n. 997/2013, attualmente, "alcune Autorità (Garante per la protezione dei dati personali, Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990, Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), beneficiano esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato. Solo due Autorità (Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas ed Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni) godono di una piena autonomia finanziaria, potendo integralmente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato". Più volte, in passato, si è paventata l'ipotesi di istituire un fondo perequativo per le AAI, in modo da compensare gli squilibri di finanziamento di cui godono le AAI che "drenano" risorse dagli operatori dei mercati in cui intervengono, rispetto alle Autorità che non possono contare su tale forma di finanziamento[58]. Peraltro, tale ipotesi fu scartata anche per il fatto che il diritto comunitario impone una diretta corrispondenza tra le prestazioni fornite dalle Autorità nazionali di regolamentazione e i soggetti economici presenti nel relativo settore, chiamati a sostenere un contributo per il finanzia-mento di dette autorità. Un fondo perequativo in cui far confluire i proventi derivanti dai mercati regolati farebbe venir meno tale corrispondenza[59]. Per contro, si è sostenuto, anche da parte di molti referenti delle Autorità ascoltati dalla I Commissione della Camera dei Deputati, che "un fondo unico avrebbe il benefico effetto di evitare «fughe in avanti» per quanto riguarda il trattamento economico del personale, innescando un controllo reciproco da parte di tutti i collegi, e di alleggerire la pressione sul bilancio dello Stato, una volta che il sistema di autofinanziamento per tutto il comparto sia entrato a regime"[60]. L'ipotesi del fondo unico perequativo è stato, però, scartata nell'A.S. n. 997/2013.

Il finanziamento dell'ART è attualmente disciplinato dall'art. 37, comma 6 del d.l. n. 201/2011. L'ART gode di un sistema di finanziamento "misto" pubblico/privato (mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non

[57] Attualmente la gran parte delle Autorità indipendenti gode di un sistema misto di reperimento delle risorse finanziarie, in virtù del quale una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza (Relazione introduttiva all'A.S. n. 997/2013). Gran parte della relazione introduttiva all'A.S. n. 997/2013 è "mutuata" dalle risultanze dell'indagine parlamentare del 2012 più volte citata in questo lavoro.

[58] Come risulta dall'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., pp. 17-21, "una proposta con intento analogo è stata avanzata anche nell'ambito dell'esame, alla Camera, del disegno di legge finanziaria per il 2010 (C. 2356): in particolare, si voleva istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo unico perequativo per integrare il finanziamento di tutte le Autorità indipendenti, tranne la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla parte non coperta dal finanziamento a carico del bilancio dello Stato".

[59] Il cosiddetto *pooling* delle risorse tra tutte le Autorità indipendenti reciderebbe alla radice tale legame ponendosi in aperto contrasto con la normativa europea. In secondo luogo, la creazione di un fondo unico comporterebbe gravi incertezze nella ripartizione delle risorse. È stato posto in evidenza come l'intervento di un soggetto istituzionale terzo, come il ministro competente, potrebbe inficiare in radice il principio di indipendenza, vulnerando il legame finanziario diretto, proporzionale e trasparente fra vigilante e vigilato, alla base della stessa logica del sistema di autofinanziamento. (Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., pp. 17)

[60] Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XVII, n. 17, cit., p. 20.

superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).
In tal senso, nulla verrebbe innovato dall'eventuale approvazione dell'A.S. n. 997/2013.

7. Le proposte di disciplina uniforme dell'attività delle AAI

L'art. 8, comma 1, del d.d.l. in commento propone una comune disciplina della pubblicità legale degli atti delle AAI (i regolamenti e gli atti a contenuto generale adottati dalle Autorità di cui alla presente legge sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino dell'Autorità), mentre alla pubblicazione dei medesimi sul sito internet di ciascuna Autorità verrebbe riconosciuto valore meramente informativo. Certo, tali previsioni normative andrebbero coordinate con quanto prescritto dal d.lgs. n. 33/2013 concernente la disciplina degli obblighi di pubblicazione nelle PPAA.
Nel medesimo articolo viene prescritto alle AAI:

- di motivare i propri regolamenti e gli atti a contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Detti atti devono essere accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti;
- di avvalersi di forme di consultazione pubblica, basate sulla diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare, al fine di acquisire, entro un congruo termine, osservazioni scritte, nonché di garantire lo svolgimento di audizioni individuali o collettive, a mezzo delle quali consentire agli interessati di presentare le loro osservazioni anche oralmente. Le risultanze delle consultazioni svolte dovranno essere rese pubbliche mediante pubblicazione sul sito internet istituzionale;
- la revisione periodica (almeno ogni tre anni) del contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni di mercato e dei bisogni dei consumatori e degli utenti, nel rispetto del principio di proporzionalità;
- di disciplinare con propri regolamenti l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, indicando i termini massimi per la conclusione dei procedimenti e altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi con decisione motivata.

L'attività dell'ART, al momento, è di la dall'essere disciplinata, poiché i regolamenti di funzionamento dell'Autorità non sono stati ancora adottati. Peraltro, mutuando l'esperienza delle altre Autorità, andranno sicuramente adottati i regolamenti concernenti la disciplina delle audizioni periodiche e quello sulle consultazioni pubbliche relative all'attività regolatoria, oltre a tutti quelli necessari ad assicurare le più opportune garanzie procedimentali.

8. Il riparto di giurisdizione

L'A.S. n. 997/2013 prevede che, nelle controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti delle Autorità, ad eccezione delle controversie relative ad atti del Garante per la protezione dei dati personali e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni, vi sia la competenza esclusiva del tribunale amministrativo, della Regione in cui ha sede l'Autorità.

9. Conclusioni

L'analisi sin qui svolta, seppur necessariamente non esaustiva per l'ampiezza della tematica trattata, ha voluto dimostrare quanto sia tuttora attuale e sentito il tema della disciplina uniforme delle Autorità amministrative indipendenti. In particolare, si è soffermata l'attenzione sull'Autorità per la regolazione dei trasporti, recentemente istituita, la cui disciplina, tuttora *in fieri*, può beneficiare delle proposte di modifica delle AAI.

Si avverte, in dottrina e nelle aule parlamentari, l'esigenza di riformare, nel senso dell'omogeneità, la disciplina delle Autorità amministrative indipendenti che, dopo almeno un ventennio di "irruzioni" scomposte nell'ordinamento giuridico italiano, abbisognano di una compiuta definizione istituzionale.

In tal senso, bisognerà fare tesoro dei precedenti tentativi di iniziativa legislativa e degli approfondimenti condotti in Parlamento, nonché, ovviamente della giurisprudenza costituzionale e amministrativa che nel corso degli anni sta contribuendo a definire i connotati tipici delle AAI e le garanzie procedimentali che devono assicurarsi nei rapporti con esse.

Peraltro, le continue (negative) contingenze economico-sociali e l'attenzione politica rivolta verso altre priorità, contribuiscono a rinviare *sine die* l'auspicabile riforma delle Autorità.