

## **Il finanziamento delle Autorità indipendenti**

## 1. Introduzione

Nell'ultimo quinquennio il sistema di finanziamento delle autorità indipendenti in Italia è stato oggetto di numerose modifiche che hanno portato a una progressiva riduzione dei contributi a carico del bilancio dello Stato e all'aumento della quota di finanziamento a carico del mercato.

La legge finanziaria per il 2010 ha inoltre introdotto per un triennio, sino al 2012, un sistema di trasferimenti tra autorità che ha reso il quadro particolarmente complesso. Infatti, per fare fronte in via transitoria alle esigenze di bilancio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, del Garante per la protezione dei dati personali e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, è stata disposta la devoluzione in favore di queste tre istituzioni di parte delle risorse proprie di altre autorità indipendenti. Le autorità che cedono risorse proprie sono l'Isvap, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Nel 2012 avrà termine la soluzione transitoria dei trasferimenti e il tema del finanziamento delle autorità dovrà essere riaffrontato. Prima di questa scadenza appare utile una riflessione complessiva sul sistema e sulle linee da seguire nella sua revisione.

Il compito è importante e delicato. Un inadeguato sistema di finanziamento può pregiudicare la capacità delle autorità di svolgere in modo efficace e con la necessaria indipendenza le funzioni di regolazione, controllo e garanzia loro affidate dal diritto dell'Unione europea e dall'ordinamento nazionale. La riforma dovrebbe assicurare a ciascuna autorità, a regime, un modello di finanziamento sostenibile.

Al tempo stesso, va osservato che negli ultimi anni i costi complessivi delle autorità sono molto aumentati. Nel periodo tra il 2002 e il 2010, per alcune autorità sono stati registrati aumenti delle spese annue correnti e del personale in misura superiore al 50 per cento. Queste variazioni non appaiono sempre riconducibili all'attribuzione di nuove funzioni.

L'attuale situazione congiunturale pone stretti vincoli al finanziamento a carico del bilancio dello Stato e limita le disponibilità finanziarie delle imprese vigilate. Anche per le autorità indipendenti, come per le altre amministrazioni, occorrono efficaci forme di controllo della spesa pubblica: le risorse devono essere utilizzate in modo efficiente e l'attuazione dei compiti istituzionali fissati dalla legge deve avvenire in base a una scelta oculata delle priorità.

Inoltre il Parlamento, prima di decidere se attribuire nuovi compiti alle autorità esistenti o a nuove autorità, dovrebbe compiere una valutazione di impatto che tenga conto dei costi di finanziamento anche quando questi sono posti a carico dei soggetti che operano nel mercato di riferimento.

Questo documento contiene alcuni spunti di riflessione come contributo alla revisione del sistema di finanziamento delle autorità. Il paragrafo 2 fornisce un breve inquadramento teorico del tema. Il paragrafo 3 analizza il peso relativo, per le diverse autorità, del finanziamento a carico del mercato e a carico delle risorse pubbliche e confronta la situazione italiana con le tendenze negli altri Stati dell'Unione europea. Il paragrafo 4 ripercorre le principali tappe dell'evoluzione del quadro normativo in Italia. L'ultimo paragrafo contiene una serie di indicazioni in una prospettiva *de iure condendo*.

## 2. Il finanziamento delle autorità: profili teorici

Per inquadrare il tema del finanziamento delle autorità indipendenti occorre anzitutto ricordare che le funzioni di regolazione, vigilanza e controllo svolte da queste istituzioni sono dirette a produrre benefici per la collettività: non solo i soggetti vigilati ma anche, a seconda dei casi, i consumatori, i risparmiatori, i concorrenti potenziali, gli individui titolari del diritto alla protezione dei dati personali e così via.

La natura delle funzioni giustifica il finanziamento a carico del bilancio pubblico, come per le altre amministrazioni pubbliche centrali.

Si può quindi ritenere che il finanziamento attraverso il bilancio dello Stato costituisca la forma più naturale di reperimento dei fondi necessari per il funzionamento delle autorità<sup>1</sup>. Tuttavia, la dipendenza dagli stanziamenti all'interno del bilancio dello Stato

---

<sup>1</sup> In questo senso, cfr., ad esempio: Marcello Clarich, Guido Corso e Vincenzo Zeno-Zencovich, *Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive*, 2006, <http://eprints.luiss.it/128/>; Ginevra Bruzzone e Stefano Micossi, *Il riordino delle Autorità indipendenti*, Note e studi Assonime n. 93/2007. Cfr. anche i contributi della sezione italiana della Camera di commercio internazionale e di Confindustria all'Indagine

presenta alcune potenziali controindicazioni<sup>2</sup>. Anzitutto, essa espone le autorità al rischio di una riduzione delle risorse finanziarie annuali se nello svolgimento delle funzioni istituzionali agiscono in modo non conforme alle preferenze dell'esecutivo. Inoltre, il negoziato sull'entità del budget annuale può distorcere gli incentivi: le autorità possono essere indotte a spendere subito eventuali avanzi per scongiurare future riduzioni degli stanziamenti pubblici. Infine, l'intera dipendenza dagli stanziamenti nel bilancio dello Stato non assicura alcuna stabilità delle entrate a fronte di andamenti congiunturali negativi.

Per evitare questi scenari preservando l'indipendenza delle autorità vi sono due diverse vie, che non si escludono a vicenda.

La prima è creare meccanismi grazie ai quali gli stanziamenti nel bilancio annuale dello Stato sono garantiti in modo stabile e prevedibile. Un contributo statale fisso o legato a parametri specificati e non "manovrabili" a fini politici, definito su un orizzonte temporale pluriennale, è cosa ben diversa da un contributo statale il cui ammontare sia stabilito discrezionalmente di volta in volta.

La seconda via è istituire canali complementari o sostitutivi rispetto agli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato per il reperimento di risorse finanziarie da parte delle autorità. Tipicamente queste forme alternative di finanziamento sono costituite dalle contribuzioni a carico delle imprese che operano nel mercato di riferimento.

Vi sono varie tipologie di finanziamento da parte dei soggetti del mercato in favore delle autorità indipendenti, che rispondono a logiche diverse<sup>3</sup>:

- a) una prima tipologia è costituita dai contributi annuali degli operatori volti a finanziare la funzione di vigilanza permanente che l'autorità svolge in un dato settore. Esempi sono forniti dagli obblighi annuali di contribuzione a carico dei soggetti vigilati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dalla Consob, dall'Isvap, dalla Covip e dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Si tratta in questi casi di una forma di prelievo

---

conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 2011.

<sup>2</sup> Sul tema, cfr. Carmine Di Noia e Laura Piatti, *Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano*, Quaderni di finanza Consob, n. 30/1998, in particolare p. 60 e la letteratura ivi citata, nonché più di recente Maria Di Benedetto, *Indipendenza e risorse delle autorità indipendenti*, in Marco D'Alberti e Alessandro Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati*, Astrid, Il Mulino, 2010, pp. 173–194.

<sup>3</sup> Per l'inquadramento concettuale delle forme di finanziamento a carico del mercato, cfr. in particolare Giulio Napolitano, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2006, pp. 260-266.

a destinazione vincolata, il cui presupposto è l'appartenenza a un dato settore di attività dei soggetti su cui ricade l'obbligo contributivo. La Corte costituzionale ha ritenuto che i contributi di vigilanza a carico dei soggetti vigilati siano riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti: "Si tratta, infatti, di una contribuzione – imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione, in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente – alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (sentenza n. 73 del 2005). Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza (...), obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate"<sup>4</sup>;

- b) una diversa tipologia di finanziamento è costituita dagli obblighi di contribuzione per procedimenti a iniziativa di parte, ad esempio quando un'impresa domanda un'autorizzazione o effettua una notifica per ottemperare a un obbligo di legge, come nel caso del controllo preventivo delle operazioni di concentrazione<sup>5</sup>. Questa forma di finanziamento si presta ad essere utilizzata anche da autorità che non hanno compiti di vigilanza settoriale, quale ad esempio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- c) un'ulteriore ipotesi è quella in cui un'autorità riceve contributi per attività svolte su richiesta del singolo operatore e dirette a procurargli un beneficio. In questo caso il contributo assume, più che la forma di prelievo, quella di corrispettivo per un servizio prestato dall'autorità. Un esempio è fornito dalle tariffe per le procedure di conciliazione e arbitrato svolte presso la Consob<sup>6</sup>. Le fonti di entrata appartenenti a questa categoria possono presumibilmente svolgere solo un ruolo marginale nel

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2007, n. 256, riguardante la competenza legislativa dello Stato in materia di finanziamento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

<sup>5</sup> Articolo 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>6</sup> Cfr. regolamento di attuazione del decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, concernente la camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob.

---

finanziamento delle autorità, in quanto sono connesse ad attività complementari rispetto alle principali funzioni pubbliche affidate a tali istituzioni.

Solo la prima tipologia di contributi, ossia i versamenti annuali a carico dei soggetti vigilati, si presta a costituire una stabile fonte di entrate che non dipende dalle scelte delle imprese di compiere determinati atti (realizzare operazioni di concentrazione, domandare autorizzazioni ecc.). Si comprende quindi perché per le autorità con competenze settoriali, che possono avvalersi di questo tipo di prelievo a carico del mercato di riferimento, sia più agevole fondare il proprio finanziamento sui contributi dei privati rispetto a quanto avviene per le autorità generaliste.

Il finanziamento a carico del mercato presenta comunque alcune criticità.

Vi è anzitutto il problema di garantire che le autorità, all'interno dei limiti posti dalla legge al potere di richiedere contribuzioni, effettuino in modo responsabile le scelte riguardo all'entità delle spese e del prelievo. Il pericolo è quello dell'assenza di un effettivo vincolo di bilancio.

Un secondo problema è quello di assicurare che le entrate non dipendano così strettamente da variabili congiunturali (fatturato delle imprese, scelta delle imprese di procedere a operazioni di concentrazione) da pregiudicare la sostenibilità finanziaria delle autorità in alcune fasi del ciclo economico.

Un'ulteriore questione è come consentire un controllo sulla gestione economica delle autorità anche da parte dei soggetti chiamati a contribuire. In alcuni paesi vi è una diretta presenza di esponenti del mercato nei *board* o nei comitati consultivi delle autorità<sup>7</sup>. Occorre comunque tenere conto che il diritto dell'Unione europea richiede di evitare sistemi che possano pregiudicare l'indipendenza delle autorità dagli interessi delle imprese<sup>8</sup>.

---

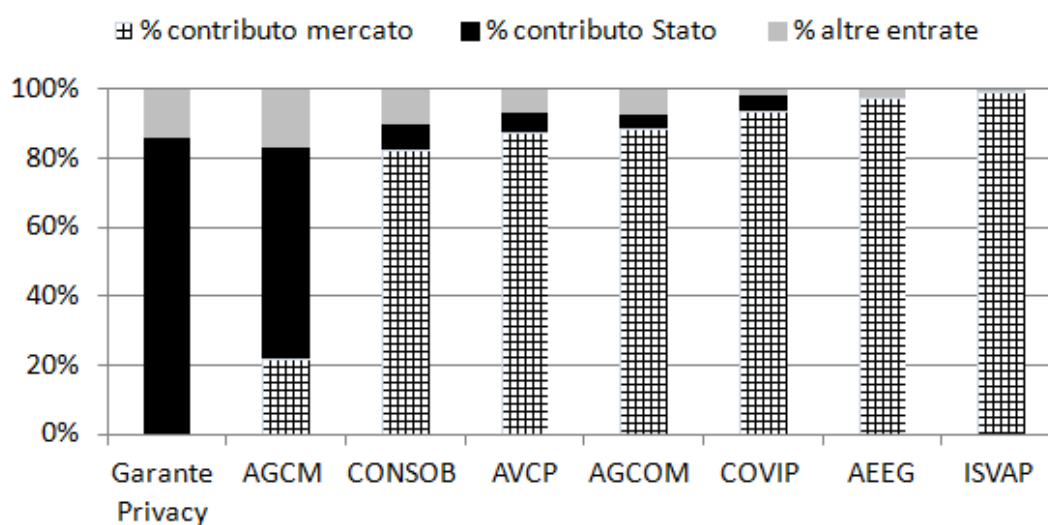
<sup>7</sup> Nel *board* della Financial Services Authority del Regno Unito, ad esempio, alcuni dei *non executive directors* provengono dalle imprese regolate. Nel *board* dell'Autorité des Marchés Financiers francese sei componenti su sedici sono nominati dal ministro delle finanze previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei soggetti vigilati. Nell'autorità spagnola di vigilanza sui mercati finanziari vi è un comitato consultivo di cui fanno parte rappresentanti degli emittenti e degli investitori.

<sup>8</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 3 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica e l'articolo 23 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

### 3. I modelli di finanziamento delle autorità: analisi empirica e prospettiva comparata

Passando all'esame concreto dei modelli di finanziamento va osservato che in Italia per la maggior parte delle autorità indipendenti la quota preponderante delle entrate correnti proviene ormai dal mercato (Figura 1)<sup>9</sup>.

**Figura 1: Composizione delle entrate correnti delle autorità indipendenti in Italia, 2009**



Fonte: relazioni annuali e bilanci delle autorità.

Nell'analisi dei dati può essere utile distinguere, secondo una tassonomia spesso utilizzata, le autorità di regolazione e vigilanza settoriale dalle autorità di controllo e garanzia con competenze di portata generale<sup>10</sup>.

Tra le prime, l'Isvap e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) non ricevono fondi statali; il finanziamento è a carico dei soggetti vigilati<sup>11</sup>. Per l'Autorità per le garanzie

<sup>9</sup> Nella Figura 1 sono considerati i dati relativi al 2009, che non risentono del sistema di trasferimenti tra autorità introdotto dalla legge finanziaria per il 2010 e quindi riflettono meglio la tipologia di entrate di ciascun organismo. Non sono inclusi, ove presenti, gli avanzi di amministrazione. Per la COVIP il contributo a carico degli enti previdenziali è computato tra i contributi dei soggetti vigilati.

<sup>10</sup> Cfr. ad esempio Alberto Pera, *Appunti sulla riforma delle Autorità: regolazione e concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2/2002, pp. 329-346.

nelle comunicazioni (Agcom) la quota del contributo statale è stata progressivamente ridotta e nel 2009 rappresentava ormai una parte molto piccola delle entrate correnti, pari al 3,4 per cento del totale. Per la Covip il contributo statale era pari al 4,1 per cento. Nel caso dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Avcp), che in origine era interamente finanziata attraverso il bilancio dello Stato, il contributo dello Stato nel 2009 rappresentava solo il 5,6 per cento delle entrate. Per la Consob il contributo statale, che inizialmente era integrale e nel 2005 rappresentava ancora un quarto delle entrate correnti, nel 2009 era sceso al 7,4 per cento del totale.

Per le autorità di controllo e garanzia il contributo a carico del bilancio dello Stato continua a costituire una parte importante delle risorse per il funzionamento: nel 2009 il contributo dello Stato rappresentava il 61,6 per cento delle entrate correnti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) e l'85,8 per cento delle entrate del Garante per la protezione dei dati personali.

E' interessante confrontare i modelli di finanziamento vigenti in Italia con le tendenze prevalenti a livello europeo quali risultano dalle relazioni annuali e dai bilanci delle varie autorità, sia pure con l'avvertenza che l'insieme delle funzioni affidate alle autorità non è sempre omogeneo tra Stati membri.

La maggior parte delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari nei paesi dell'Unione Europea si finanzia con i contributi dei soggetti vigilati e senza contributi statali (Figura 2)<sup>12</sup>. Anche le autorità nel settore dell'energia sono finanziate in vari Stati membri con i contributi degli operatori<sup>13</sup>.

---

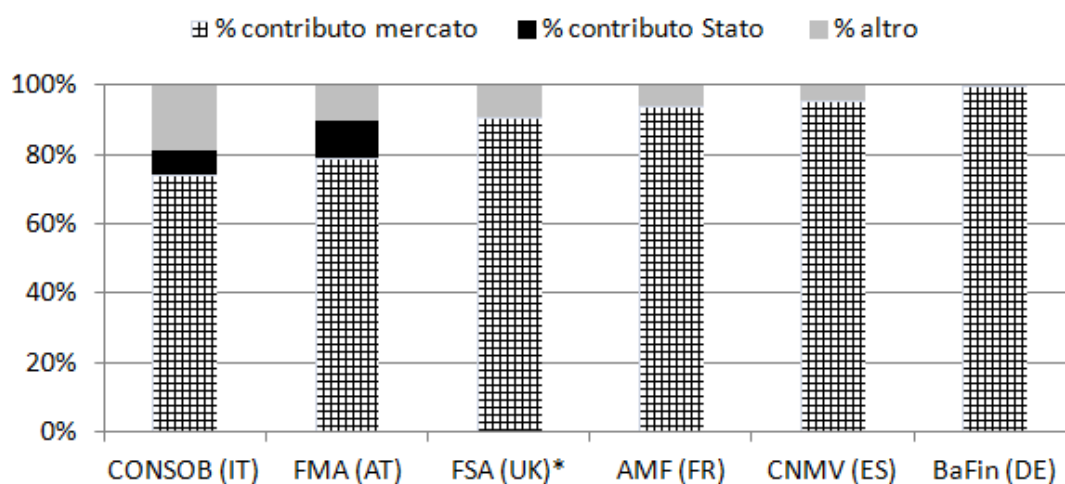
<sup>11</sup> Anche per l'Agenzia nazionale per la regolamentazione del settore postale, istituita dal decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, e per l'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, istituita dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, è previsto il finanziamento a carico degli operatori del settore.

<sup>12</sup> Per un'analisi di taglio comparato sui costi dei diversi modelli di vigilanza nel settore finanziario, cfr. Jacopo Carmassi, *La regolamentazione e i costi della vigilanza sui mercati mobiliari*, in Giorgio Di Giorgio e Carmine Di Noia (a cura di) *Intermediari e mercati finanziari*, Il Mulino, 2004; cfr. anche Veronica Maiorano, *"Modelli" e costi della supervisione finanziaria in Europa*, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, n. 1/2011, pp. 199-209.

<sup>13</sup> Ad esempio, nel Regno Unito, in Spagna, in Irlanda e in Grecia. In altri Stati (ad esempio Francia, Germania e Svezia) il finanziamento è a carico del bilancio dello Stato.



**Figura 2: Modalità di finanziamento di alcune autorità di vigilanza sui mercati finanziari in Europa, 2009<sup>a</sup>**



a. Entrate totali.

\* Per la FSA i dati sono relativi all'esercizio aprile 2009-marzo 2010.

Fonte: relazioni annuali e bilanci delle autorità.

Per le autorità di vigilanza sulle comunicazioni vi è invece in genere un rilevante contributo a carico del bilancio dello Stato (totalitario in Francia, superiore al 50 per cento nel Regno Unito), laddove per l'Agcom italiana il finanziamento a carico del bilancio dello Stato già nel 2009 aveva un peso nettamente inferiore.

Per le autorità garanti della concorrenza, così come per le autorità garanti della protezione dei dati personali, vi è in genere un'elevata quota di finanziamento a carico dello Stato. Per le autorità di concorrenza, comunque, nella maggior parte degli Stati membri sono ormai previste contribuzioni (*fees*) a carico degli operatori per la notifica preventiva delle operazioni di concentrazione<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Global Competition Review, *Merger Control 2012*; Jean-François Bellis e Porter Elliott (a cura di). *Merger Control*, European Lawyer Reference, Thomson Reuters, 2011. Per la notifica alla Commissione europea delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria non sono previsti contributi delle imprese.

#### 4. L'evoluzione del quadro normativo in Italia

In Italia non esiste una norma generale sul finanziamento delle autorità indipendenti. Per ciascuna autorità il sistema di finanziamento è stato delineato dalla legge istitutiva. Per alcune (Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici<sup>15</sup>) all'origine il finanziamento era interamente a carico del bilancio dello Stato, mentre per le altre erano già previste forme di contribuzione a carico del settore regolato.

##### *La legge finanziaria per il 2006*

Un primo intervento normativo ad ampio raggio sul tema del finanziamento delle autorità si è avuto con la legge finanziaria per il 2006: essa ha infatti introdotto una serie di previsioni che hanno determinato un aumento del peso relativo del finanziamento a carico del mercato<sup>16</sup>.

In particolare, per quattro autorità (Consob, Agcom, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Covip) è stato disposto che, a decorrere dal 2007, le spese di funzionamento sono "finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato". Al finanziamento attraverso gli stanziamenti annuali nelle leggi di finanza pubblica viene così affiancato, in modo sistematico, il finanziamento a carico del mercato e su quest'ultimo viene fatto ricadere l'onere di provvedere alla parte di fabbisogno che resta scoperta.

La legge finanziaria per il 2006 ha attribuito a ciascuna delle quattro autorità il potere di determinare con propria deliberazione sia l'entità della contribuzione a carico del mercato, nel rispetto dei limiti massimi fissati dalla legge<sup>17</sup>, sia i termini e le modalità del versamento. Le deliberazioni sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio

---

<sup>15</sup> Già Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

<sup>16</sup> Articolo 1, commi 65 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, analizzati nella circolare Assonime n. 2/2006.

<sup>17</sup> Per la Consob, a differenza delle altre autorità, la normativa primaria sul finanziamento a carico del mercato non fissa un tetto massimo alle contribuzioni che possono essere richieste al mercato (salvo il limite costituito dal fabbisogno finanziario stimato), ma richiede in sede di quantificazione di tenere conto dei costi delle attività svolte relativamente a ciascuna categoria di soggetti. Cfr. legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 40, comma 3, come modificato dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001).

decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni divengono esecutive. I contributi del mercato sono versati direttamente all'autorità competente.

Nella legge finanziaria per il 2006 sono contenute anche disposizioni specifiche sul regime di finanziamento di singole autorità. Per l'Agcom è stato aumentato il tetto massimo delle contribuzioni a carico degli operatori del settore (dall'1 per mille al 2 per mille). Per l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici è stato introdotto il contributo alla copertura dei costi di funzionamento a carico dei soggetti (pubblici e privati) sottoposti a vigilanza ed è stato attribuito all'Autorità il potere di individuare quali servizi siano erogabili a titolo oneroso, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo dei servizi stessi. Per l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, il contributo a carico del bilancio dello Stato è stato affiancato dalle contribuzioni delle imprese per il controllo preventivo delle concentrazioni notificate all'Autorità (*filing fees*)<sup>18</sup>.

### ***Attribuzione all'Agcm di parte degli introiti delle sanzioni***

Sempre per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stato previsto che gli introiti delle sanzioni irrogate dall'Autorità per violazioni delle norme in tema di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e pubblicità comparativa illecita, fino alla corrispondenza di 50 mila euro, siano destinati al funzionamento dell'Autorità e versati direttamente a uno specifico fondo di tesoreria a essa intestato. Queste risorse devono essere utilizzate per "spese di carattere non continuativo e non obbligatorio". La soglia può essere ridotta o incrementata ogni sei mesi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alle effettive esigenze di bilancio dell'Autorità. Per la parte di sanzione che eccede la somma di 50 mila euro restano ferme le destinazioni previste dalla legge<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>In base all'articolo 10, comma 7 bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità determina annualmente le contribuzioni dovute dalle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni. A tal fine, essa adotta "criteri di parametrizzazione dei contributi commisurati ai costi complessivi relativi all'attività di controllo delle concentrazioni, tenuto conto della rilevanza economica dell'operazione sulla base del valore della transazione interessata e comunque in misura non superiore all'1,2 per cento del valore stesso, stabilendo soglie minime e massime della contribuzione".

<sup>19</sup>La legge finanziaria per il 2001 ha stabilito che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori (articolo 148, comma 1). Esse confluiscono in un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con possibilità di riassegnazione da parte dello stesso Ministero, anche nell'esercizio successivo.

### **La legge finanziaria per il 2010**

Come anticipato nell'introduzione, per fare fronte alle esigenze di bilancio di alcune autorità senza aumentare gli stanziamenti complessivi a carico dello Stato, la legge finanziaria per il 2010<sup>20</sup> ha introdotto per il triennio 2010-2012 alcune modifiche al sistema di finanziamento delle autorità.

La legge ha anzitutto ridotto gli stanziamenti a carico dello Stato destinati al funzionamento della Consob, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e ha aumentato quelli destinati al funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>21</sup>.

Inizialmente era stata inoltre proposta l'istituzione di un "fondo unico perequativo" (*pool*) in cui fare confluire le risorse proprie delle autorità indipendenti per poi ridistribuirle all'interno del gruppo. Questa proposta è stata oggetto di vivaci critiche, anche da parte di alcune delle autorità interessate<sup>22</sup>, e non ha avuto seguito.

Essa ha però ispirato la soluzione di compromesso costituita dal sistema transitorio di trasferimenti tra autorità, a cui si è già accennato. Nel triennio 2010-2012 una parte delle risorse proprie dell'Isvap, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dell'Agcom, dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e della Covip è stata attribuita, in misura diversa, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al Garante per la

---

<sup>20</sup> Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

<sup>21</sup> Le variazioni agli stanziamenti a carico dello Stato per gli anni 2010 e 2011 emergono dal confronto tra la Tabella C allegata alla legge finanziaria 2010 e la corrispondente Tabella allegata alla legge finanziaria 2009. Gli stanziamenti per il 2012 sono indicati solo nella finanziaria 2010 e sono identici a quelli per il 2011. Di seguito si riportano i valori assoluti degli stanziamenti (in migliaia di euro) per il 2010 e il 2011 contenuti nella legge finanziaria 2009 e nella legge finanziaria 2010 e la variazione in percentuale.

*Agcom*: da 2.667 a 651 per il 2010 (riduzione del 76%); da 2.040 a 218 per il 2011 (riduzione dell'89%)

*Consob*: da 8.465 a 1.014 per il 2010 (riduzione dell'88%); da 6.278 a 508 per il 2011 (riduzione del 92%)

*Agcm*: da 14.668 a 25.981 per il 2010 (aumento del 77%); da 11.218 a 20.396 per il 2011 (aumento dell'82%);

*Avcp*: da 2.667 a 651 per il 2010 (riduzione del 76%); da 2.040 a 218 per il 2011 (riduzione dell'89%).

Non presentano significative variazioni gli stanziamenti per il Garante per la protezione dei dati personali, per la Covip e per la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

<sup>22</sup> Cfr. in particolare Autorità per l'energia elettrica e il gas, Segnalazione al Parlamento e al Governo in tema di istituzione di un fondo unico perequativo per il finanziamento di nove autorità "indipendenti", 2 dicembre 2009, RAS 23/09. Per le criticità associate a un sistema di *pooling* delle risorse proprie, cfr. il successivo paragrafo 5.

protezione dei dati personali e alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali<sup>23</sup>. Le somme sono trasferite dall'autorità contribuente a quella beneficiaria entro il 31 gennaio di ogni anno. E' previsto, almeno in teoria, un meccanismo di recupero delle risorse cedute: a fini di perequazione, infatti, un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'economia deve stabilire misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti e a carico delle autorità beneficiarie, senza maggiori oneri per la finanza pubblica. La reintegrazione dovrà avvenire nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo e a condizione che le autorità beneficiarie presentino, a quella data, un avanzo di amministrazione.

### ***Autonomia e vincoli generali alla gestione economica delle autorità***

Per completezza è opportuno ricordare altre disposizioni dell'ordinamento che vincolano la gestione economica delle autorità.

In genere le leggi istitutive riconoscono alle autorità, come dimensioni dell'indipendenza, prerogative di autonomia sul piano contabile e organizzativo. Su questa base, le autorità provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti dei fondi a disposizione, stabiliscono con propri regolamenti il contenuto e la struttura dei bilanci e le modalità della gestione finanziaria, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato e definiscono i sistemi di controllo interno, le norme concernenti la propria organizzazione, il proprio funzionamento, nonché il trattamento del personale<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Articolo 2, comma 241, della legge finanziaria per il 2010. In particolare:

- *Autorità garante della concorrenza e del mercato*  
per gli anni 2010, 2011 e 2012 è attribuita all'Autorità una quota pari a: 2,2 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate dell'Isvap; 8,4 milioni di euro, per ciascun anno, delle entrate dell'Aeeg; 6 milioni di euro per il 2010 e 5,9 milioni di euro sia per il 2011 che per il 2012 delle entrate dell'Agcom; 7 milioni di euro per il 2010 e 7,7 milioni di euro sia per il 2011 che per il 2012 delle entrate dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;
- *Garante per la protezione dei dati personali*  
per ciascuno degli anni 2011 e 2012 è attribuita al Garante una quota pari a: 1,6 milioni di euro delle entrate dell'Isvap; 3,2 milioni di euro delle entrate dell'Aeeg; 3,6 milioni di euro delle entrate dell'Agcom; 3,6 milioni di euro delle entrate dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;
- *Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*  
per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 è attribuita alla Commissione una quota pari a: 0,1 milioni di euro delle entrate dell'Isvap; 0,3 milioni di euro delle entrate dell'Aeeg; 0,3 milioni di euro delle entrate dell'Agcom; 0,3 milioni di euro delle entrate dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici; 1 milione di euro delle entrate della Covip.

<sup>24</sup> Sulle diverse formulazioni normative delle prerogative di autonomia e sul modo in cui queste sono in concreto esercitate dalle singole autorità, si rinvia a G. Paolo Cirillo e Roberto Chieppa (a cura di), *Le*

---

Sul fronte delle spese, peraltro, le autorità indipendenti sono tenute, come le altre amministrazioni dello Stato, ad applicare i principi del Codice dei contratti pubblici per gli acquisti di beni e servizi<sup>25</sup>.

Nell'ottica del contenimento della spesa pubblica si inserisce anche la disposizione in base alla quale i bilanci consuntivi delle autorità devono essere annualmente pubblicati in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>26</sup>.

Inoltre, la maggior parte delle autorità indipendenti rientra nell'ambito di applicazione delle nuove regole di finanza pubblica introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (successivamente modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39)<sup>27</sup>. I principali obiettivi della nuova legge di finanza pubblica, che deve trovare completa attuazione entro il 2014 attraverso l'esercizio di varie deleghe legislative, sono:

- il governo unitario della finanza pubblica attraverso l'armonizzazione dei bilanci e un più stretto coordinamento tra i soggetti che, ai diversi livelli, assumono decisioni in materia di spesa;
- la modifica del ciclo di bilancio in un'ottica di programmazione di medio periodo (triennale);
- l'aumento della trasparenza nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica;
- il passaggio a un approccio *top down* in base al quale le decisioni delle singole amministrazioni sull'allocazione delle spese avvengono all'interno di un vincolo prefissato in termini di risorse disponibili, superando il sistema dei finanziamenti "a piè di lista";

---

*autorità amministrative indipendenti*, vol. XLI, Trattato di diritto amministrativo diretto da Giuseppe Santaniello, Cedam, 2010.

<sup>25</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

<sup>26</sup> Articolo 28, comma 9, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

<sup>27</sup> La legge n. 196/2009 fa riferimento all'elenco delle amministrazioni individuate annualmente dall'Istat in conformità alle regole europee volte alla costruzione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione della procedura sui disavanzi eccessivi (SEC95). Questo elenco comprende l'Agcm, l'Agcom, l'Aeeg, l'Avcp, il Garante per la privacy e la Commissione di garanzia sullo sciopero. Nell'elenco Istat non sono incluse – per ragioni che andrebbero approfondite – le autorità di vigilanza sul settore finanziario. L'elenco aggiornato è disponibile sul sito dell'Istat (<http://www.istat.it/it/archivio/6729>).

- il miglioramento della qualità della spesa pubblica attraverso una maggiore enfasi sul controllo dei risultati più che sul controllo degli input<sup>28</sup>.

In coerenza con le linee generali della riforma, anche la gestione contabile e finanziaria delle autorità dovrebbe oggi essere ispirata a obiettivi di armonizzazione e comparabilità delle scritture contabili, ai principi della programmazione triennale e a criteri di trasparenza nella determinazione del fabbisogno, in connessione agli obiettivi dell'azione pubblica. Queste linee direttrici, senza ledere l'indipendenza dell'azione, rendono più agevole il controllo sull'efficacia della gestione delle spese delle autorità. Nella stessa prospettiva va visto il principio per cui le autorità indipendenti, ferme restando le speciali disposizioni a tutela della loro autonomia, devono svolgere attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica<sup>29</sup>.

### **Le manovre di finanza pubblica**

Le recenti manovre di finanza pubblica contengono spesso misure relative alle entrate e alle spese delle autorità indipendenti. Ad esempio, il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), prevede che a decorrere dall'anno 2012 gli stanziamenti per le autorità indipendenti al netto degli oneri relativi al personale dipendente sono ridotti del 20 per cento rispetto all'anno 2011<sup>30</sup>. Dal lato della spesa, il decreto introduce un tetto alle remunerazioni dei Presidenti e dei componenti dei collegi delle autorità determinate in base alle leggi che istituiscono ciascuna autorità: il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto non può superare la media ponderata rispetto al Pil degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri

---

<sup>28</sup> Per un'illustrazione della legge n. 196/2009, cfr. *Riforma della finanza pubblica e federalismo fiscale*, Note e studi Assonime n. 10/2010. Alcuni decreti legislativi previsti dalla legge n. 196 sono già stati adottati. Cfr. in particolare il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*; il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, *Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*.

<sup>29</sup> Alle autorità indipendenti non si applicano invece le disposizioni di dettaglio sulle modalità di analisi e valutazione della spesa indicate per le amministrazioni centrali dello Stato dal decreto legislativo n. 123/2011.

<sup>30</sup> Articolo 5, comma 2.



sei principali Stati dell'area euro<sup>31</sup>. Questa disposizione si applica anche ai segretari generali, ai dirigenti generali e ai titolari degli uffici a questi equiparati.

### ***Le disposizioni sul controllo della Corte dei conti***

Per quanto attiene ai controlli sulla gestione, le autorità hanno provveduto in vario modo, nell'esercizio della propria autonomia, a dotarsi di sistemi di controllo interno e revisione contabile<sup>32</sup>.

Le leggi relative alle singole autorità prevedono inoltre, con formule diverse, il controllo della Corte dei conti<sup>33</sup>.

Le disposizioni generali in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, come modificate nel 2007, sanciscono che essa “svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche (...) verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”<sup>34</sup>. La Corte deve definire annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente indicate dalle competenti Commissioni parlamentari, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni degli organi,

---

<sup>31</sup> Articolo 1, comma 1. Per trattamento economico onnicomprensivo si intende il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare della carica, ivi compresi quelli erogati dalle amministrazioni di appartenenza. La disciplina si applica a partire dalle nomine o rinnovi successivi all'entrata in vigore del decreto legge. Per dare attuazione alle nuove regole è stata istituita una Commissione presieduta dal Presidente dell'Istat e composta da quattro esperti, tra cui un rappresentante di Eurostat, che durano in carica quattro anni. Questa Commissione entro il 1° luglio di ogni anno effettua la ricognizione e individua la media dei trattamenti economici di cui all'articolo 1, comma 1, riferiti all'anno precedente e li aggiorna all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza. I principali Stati dell'area euro sono individuati in base al livello assoluto del PIL espresso in euro, come pubblicato dall'Eurostat per l'ultimo anno disponibile. La partecipazione alla commissione è a titolo gratuito. La ricognizione e l'individuazione delle medie per l'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012. Cfr. [http://www.innovazionepa.gov.it/media/838261/commissione\\_giovannini.pdf](http://www.innovazionepa.gov.it/media/838261/commissione_giovannini.pdf).

<sup>32</sup> Sui diversi modelli cfr. i siti delle singole Autorità e i contributi raccolti in Cirillo e Chieppa (2010), cit.

<sup>33</sup> Nel caso dell'Isvap il controllo riguarda anche il bilancio preventivo (art. 4 della legge n. 576/1982). Per la Covip la Corte dei conti esercita un controllo generale per assicurare la legalità e l'efficacia del funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento (articolo 18 del decreto legislativo n. 252/2005). Per le altre autorità è previsto il controllo della Corte solo sul rendiconto della gestione finanziaria.

<sup>34</sup> Articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 3, comma 65, della legge n. 244 del 2007.



---

collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza sulle autorità indipendenti<sup>35</sup>.

Un esempio concreto della possibilità di un controllo approfondito della Corte dei conti sulla gestione organizzativa ed economica delle autorità, anche nell'attuale quadro normativo, è dato dalla relazione del dicembre 2010 sui rendiconti e la gestione amministrativa dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato negli esercizi dal 2006 al 2008<sup>36</sup>. L'esame effettuato dalla Corte si estende dalla struttura dei documenti contabili agli incrementi di personale e alla politica dei distacchi, dalla frequenza delle riorganizzazioni all'andamento delle entrate a carico del bilancio pubblico e a carico del mercato.

Al di là del caso specifico, questo intervento della Corte offre alcuni spunti interessanti riguardo ai rapporti tra le autorità indipendenti e le altre istituzioni. La Corte dei conti, dopo avere sentito in contraddittorio i rappresentanti dell'autorità interessata, ha trasmesso la propria relazione e alcune raccomandazioni per la futura gestione non solo all'autorità, ma anche ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati e ai Presidenti delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento. All'autorità oggetto dell'indagine è stato richiesto di comunicare alla Corte dei conti e al Parlamento, entro sei mesi, le misure intraprese per conformarsi alle indicazioni della Corte e, in caso di disaccordo, di trasmettere alla Presidenza della Corte un provvedimento con le ragioni della propria scelta.

Va tuttavia osservato che, nell'attuale sistema, l'esame approfondito sul rendiconto delle autorità da parte della Corte dei conti non avviene regolarmente, ma solo quando l'autorità interessata risulta inserita nel programma di verifiche definito ogni anno dalla sezione centrale della Corte dei conti responsabile del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta dei collegi I e II, deliberazione n. 29/2010/G del 10 dicembre 2010.

## 5. Linee direttrici per una revisione del sistema

### a) *Pluralità dei modelli di finanziamento*

In Italia come in altri paesi le autorità indipendenti hanno sistemi di finanziamento diversi tra loro, con varie combinazioni di finanziamento a carico del mercato e a carico del bilancio pubblico.

Dato che le autorità operano nell'interesse pubblico, il finanziamento a carico del bilancio dello Stato potrebbe rappresentare una soluzione di portata generale. Tuttavia, il modello del finanziamento in tutto o in parte a carico del mercato, che si è diffuso negli ultimi anni, ha il vantaggio di fornire una fonte di entrate al riparo dalle scelte politiche relative alla destinazione delle risorse del bilancio pubblico.

Nella revisione dell'attuale sistema non è necessario, anzi sarebbe inopportuno, mirare a introdurre un modello uniforme da applicare a tutte le autorità. La scelta della combinazione tra finanziamento a carico del mercato e a carico del bilancio dello Stato deve tenere conto delle caratteristiche delle singole autorità. Per le autorità di regolazione e vigilanza settoriale il finanziamento prevalentemente a carico del mercato è ormai utilizzato in molti Stati membri. Questa soluzione non si presta però ad essere applicata alle autorità con competenze generaliste di garanzia, quali ad esempio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato o il Garante per la protezione dei dati personali. Per queste autorità resta fondamentale il contributo finanziario a carico del bilancio dello Stato.

### b) *La base normativa per le contribuzioni a carico del mercato*

L'articolo 23 della Costituzione dispone che le prestazioni patrimoniali possono essere imposte solo dalla legge. Anche per i sistemi di contribuzione a carico del mercato per il finanziamento delle autorità occorre quindi sempre un chiaro fondamento nella normativa primaria.

Per la maggior parte delle autorità la legge fissa *ex ante* una soglia massima alle prestazioni patrimoniali che le autorità possono richiedere al mercato. C'è da domandarsi se questa soluzione, che implica un più diretto coinvolgimento del Parlamento anche sul *quantum*, debba essere generalizzata, o se possa considerarsi sufficiente, come nel caso della Consob, la fissazione per legge dei soli criteri di determinazione del prelievo.

---

In ogni caso, i presupposti normativi per l'esercizio del potere di imporre prestazioni patrimoniali devono essere chiari e verificabili.

Questo requisito rileva anzitutto nella fase di adozione delle scelte impositive. E' generalmente riconosciuto che il finanziamento a carico del mercato deve essere accompagnato in modo sistematico da forme di consultazione pubblica dei soggetti regolati sulle proposte di fissazione del livello delle contribuzioni. Anche in quest'ambito, come per l'adozione degli atti generali di regolazione, la consultazione preventiva da parte delle autorità indipendenti aumenta la legittimazione delle decisioni sul piano procedurale. Si è parlato, in proposito, del principio di “*no taxation without consultation*”<sup>37</sup>.

Solo se i presupposti normativi del potere di imporre contribuzioni a carico del mercato sono chiari, tuttavia, la preventiva consultazione pubblica sulle proposte delle autorità può consentire l'emergere di osservazioni utili in vista dell'adozione della decisione finale.

La chiarezza dei presupposti normativi è inoltre funzionale a un eventuale controllo giurisdizionale circa la legittimità dell'atto che impone la prestazione patrimoniale.

### ***c) Evitare il finanziamento attraverso le sanzioni***

I sistemi di finanziamento devono essere strutturati in modo da non alterare gli incentivi delle autorità nello svolgimento dell'attività istituzionale, in particolare con riferimento all'incentivo a imporre sanzioni.

Va quindi superata la soluzione introdotta nel 2008 in base alla quale le sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le pratiche commerciali scorrette sono in parte destinate direttamente al finanziamento dell'Autorità, sia pure per “spese di carattere non continuativo e non obbligatorio”. Il sistema, infatti, può indurre l'Autorità a moltiplicare le ammende per rispondere all'esigenza di reperire risorse finanziarie. La stessa legittimità dell'istituzione ne può soffrire: viene meno la fiducia nella neutralità del processo valutativo.

Il modello del finanziamento attraverso le sanzioni – che costituisce una peculiarità nel confronto internazionale – potrebbe inoltre risultare in contrasto con la disciplina europea. La direttiva sulle pratiche commerciali scorrette, infatti, richiede che quando

---

<sup>37</sup> Sulla necessità di una consultazione preventiva da parte delle autorità sulle delibere in cui sono fissati i livelli di retribuzione, cfr. G. Napolitano, 2006, cit., p. 266, e M. Di Benedetto, 2010, cit., pp.192-193.

gli Stati membri affidano l'applicazione a un'autorità amministrativa quest'ultima sia strutturata in modo tale che la sua imparzialità "non possa essere messa in dubbio"<sup>38</sup>.

#### **d) Evitare i trasferimenti di risorse tra autorità**

Sia il *pool* delle risorse proprie delle varie autorità, che è stato suggerito come possibile modello per il finanziamento, sia un sistema di trasferimenti quale quello introdotto in via transitoria dalla legge finanziaria per il 2010 presentano gravi controindicazioni che ne sconsigliano l'adozione come soluzione a regime.

Anzitutto, ogni sistema di trasferimento di risorse tra autorità pone a carico dei soggetti che operano in alcuni settori (contratti pubblici, energia, assicurazioni, comunicazioni) il finanziamento di funzioni pubbliche svolte in favore dell'intera collettività (i consumatori di tutti i mercati, gli individui nel caso della protezione dei dati personali), senza alcuna giustificazione sistematica. Il risultato è un'evidente iniquità del prelievo.

In secondo luogo, se un sistema di *pooling* venisse disegnato in modo da attribuire all'esecutivo un ruolo rilevante nella ripartizione delle risorse tra autorità, l'indipendenza di queste ultime sarebbe posta a rischio<sup>39</sup>.

Infine, perché vi sia responsabilizzazione sul piano finanziario occorre che le scelte sulle spese e sulle contribuzioni a carico del mercato siano chiaramente imputabili alla singola autorità. In un sistema senza trasferimenti, i comportamenti virtuosi sul fronte delle spese, che consentono di fissare il livello delle contribuzioni al di sotto della soglia massima prevista dalla legge, possono essere ricondotti dai soggetti regolati al merito della singola autorità. Di fatto, il *self-restraint* nell'imposizione dei contributi al mercato è utilizzato dalle autorità come indicatore di buona gestione che può essere apprezzato dall'opinione pubblica<sup>40</sup>. In un sistema di condivisione delle risorse, gli incentivi delle singole istituzioni a comportamenti virtuosi sul piano finanziario vengono indeboliti.

#### **e) Autonomia e disciplina di finanza pubblica**

Le prerogative di autonomia operativa (contabile, organizzativa ecc.) riconosciute alle autorità dalle leggi istitutive sono funzionali ad assicurare, attraverso la flessibilità, una maggiore efficacia dell'azione istituzionale. L'obiettivo va però temperato con quello del controllo della finanza pubblica.

<sup>38</sup> Direttiva 2005/29 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, articolo 11.

<sup>39</sup> Cfr. la già citata segnalazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, del 2009 sul progetto di legge finanziaria per il 2010.

<sup>40</sup> Cfr. i contributi sulle singole autorità nel volume curato da Cirillo e Chieppa (2010), cit e l'intervento del Presidente dell'AEEG all'Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, cit., 2011.

---

Ciò comporta, ad esempio, che anche le autorità indipendenti debbano rispettare i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici introdotti dai decreti attuativi della legge n. 196/2009, assicurando così la trasparenza e comparabilità delle gestioni<sup>41</sup>.

Sul fronte della disciplina di bilancio, anche per le autorità indipendenti, come per ogni amministrazione pubblica, il finanziamento – a prescindere dalla fonte (bilancio dello Stato o contributi a carico del mercato) – non può essere basato sulla copertura delle spese “a piè di lista”.

Il compito di assicurare che le autorità operino all'interno di un rigoroso vincolo di bilancio, scegliendo oculatamente le priorità dell'azione istituzionale e con un'efficiente gestione delle risorse, è più complesso di quello relativo alle altre amministrazioni pubbliche. Bisogna infatti evitare di introdurre meccanismi che riducano l'indipendenza dall'esecutivo.

Per raggiungere l'obiettivo è essenziale valorizzare il momento della stima del fabbisogno delle autorità che, in linea con il nuovo sistema di finanza pubblica, dovrebbe avere un orizzonte triennale e essere collegato agli obiettivi dell'azione istituzionale.

Attualmente il Parlamento sembra prestare scarsa attenzione alla presentazione delle previsioni di fabbisogno finanziario delle autorità, mentre è proprio in questa fase che dovrebbero emergere eventuali osservazioni critiche riguardo alle stime di spesa per assicurare, in un momento di generale scarsità di risorse, che le autorità agiscano in modo efficace e senza sprechi. Si può trarre ispirazione dal modello statunitense, in cui le autorità presentano annualmente al Congresso un documento (*Congressional Budget Justification*) per illustrare le loro richieste sul piano finanziario collegandole al proprio programma di azione e ai risultati conseguiti<sup>42</sup>.

Per facilitare il compito del Parlamento si potrebbero introdurre alcuni accorgimenti.

Anzitutto, dovrebbe essere richiesto che i criteri sostanziali di determinazione del fabbisogno siano omogenei e che le stime di fabbisogno delle diverse autorità siano presentate contestualmente al Parlamento, in modo da consentire gli opportuni confronti.

Inoltre, affinché la valutazione del fabbisogno futuro venga effettuata anche alla luce dei risultati del controllo sulle gestioni passate, le previsioni di spesa di ciascuna

---

<sup>41</sup> Cfr. in senso conforme Corte dei conti, deliberazione 29/2010/G, cit., p. 48.

<sup>42</sup> Cfr. i riferimenti in M. Di Benedetto, 2010, cit., p. 192.

autorità dovrebbero essere presentate annualmente al Parlamento insieme a una relazione – anche sintetica, ma non formale – della Corte dei conti riguardo alle caratteristiche e alle eventuali criticità della gestione economica e organizzativa negli esercizi precedenti.

Sulla base di un esame non superficiale delle stime di fabbisogno triennale delle varie autorità, il Parlamento dovrebbe farsi garante dell'adeguatezza delle risorse finanziarie a disposizione di ciascuna di esse sull'orizzonte triennale: assicurando i necessari stanziamenti pubblici per le autorità il cui finanziamento resta in parte o integralmente a carico del bilancio dello Stato; garantendo la disponibilità di appropriati canali per reperire risorse dal mercato di riferimento laddove il finanziamento a carico del bilancio dello Stato non copra l'intero fabbisogno.

Va sottolineata la particolare importanza per le autorità indipendenti dell'orizzonte pluriennale, invece che annuale, di programmazione del fabbisogno e delle entrate. La prevedibilità e la stabilità delle entrate sono indispensabili per definire il programma di azione e le priorità di intervento. Le stime, naturalmente, possono essere oggetto di aggiustamenti, in caso di eventi imprevisti; ciò che è importante è evitare il negoziato annuale sulle risorse, che rischia di indebolire l'indipendenza nei confronti dell'esecutivo.

#### **f) Il sistema dei controlli**

L'attuale quadro normativo già consente alla Corte dei conti un controllo che non si limiti a rilievi di regolarità formale ma vada più nella sostanza delle scelte di spesa. La Corte può formulare, ad esempio, rilievi e indicazioni sulle scelte relative a profili quali l'organizzazione del personale, la gestione della partecipazione ad attività internazionali e così via. In particolare, tra i compiti della Corte vi è quello di verificare "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa"<sup>43</sup>.

L'esame della Corte può quindi, in linea di principio, estendersi ai risultati ottenuti con le scelte di spesa e portare all'adozione di raccomandazioni su come aumentare l'efficienza gestionale. Nell'esercizio delle sue funzioni, la Corte può anche evidenziare specifici aspetti normativi/istituzionali che vanno corretti per consentire un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche. Il ruolo della Corte nell'ordinamento favorisce, inoltre, la valutazione comparata delle diverse amministrazioni (che non a caso è espressamente

---

<sup>43</sup> Articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, come modificata nel 2007.

---

richiamata dalla normativa) e, quindi, l'emergere di eventuali *best practices* che possono orientare l'azione futura delle singole autorità.

Proprio per la peculiare posizione di autonomia finanziaria e organizzativa delle autorità indipendenti, che richiede particolari accorgimenti per assicurare un effettivo vincolo di bilancio, servirebbe, più che un rafforzamento dei notevoli poteri che già spettano alla Corte dei conti, un loro esercizio più sistematico. La tempistica delle verifiche dovrebbe coincidere il più possibile con quella della programmazione di finanza pubblica.

Per consentire alla Corte dei conti di effettuare con regolarità controlli della spesa pubblica delle autorità di natura non solo formale sarebbe utile integrare le professionalità dei magistrati contabili con altre competenze, anche di tipo economico. Va valutato se ciò richieda un apposito intervento normativo.

Il compito della Corte, peraltro, può essere agevolato dall'efficace funzionamento dei sistemi di revisione e controllo interno delle singole autorità. La legge già richiede alla Corte dei conti di tenere conto delle relazioni redatte dagli organi che esercitano funzioni di controllo o vigilanza sulle autorità amministrative indipendenti, ai fini di referto per il coordinamento della finanza pubblica.

Come già accennato, varie autorità hanno istituito nell'esercizio della propria autonomia, organismi interni per il controllo della regolarità amministrativa e contabile (collegi dei revisori/commissioni di garanzia) e della gestione strategica (nuclei interni di valutazione).

Per i collegi dei revisori appare interessante il metodo recentemente adottato dalla Consob, in base al quale i componenti sono nominati dalla Commissione, su proposta del Presidente, tenendo conto delle indicazioni delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei soggetti tenuti alla contribuzione<sup>44</sup>. Una soluzione ancora più incisiva consisterebbe nell'affidare il potere di nomina dei revisori, previa consultazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, a un organismo terzo, indipendente sia dall'autorità che dall'esecutivo. La Corte dei conti sarebbe un naturale candidato, ma possono immaginarsi anche altre formule.

Per quanto riguarda i nuclei interni preposti alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della gestione delle autorità, l'inserimento tra i componenti anche di soggetti esterni all'autorità interessata può favorire l'incisività dell'analisi. In particolare, la presenza di un magistrato contabile assicurerebbe un collegamento più fluido con la

---

<sup>44</sup> Delibera n. 17914 del 1° settembre 2011.

---

successiva attività di controllo della Corte dei conti. Può inoltre essere utile che i nuclei delle autorità effettuino periodiche consultazioni dei soggetti di mercato interessati dall'attività istituzionale, per raccogliere suggerimenti e osservazioni.