

Roma, 15 novembre 2016

Convegno Uil e Uilca

Nuovi Modelli di Sviluppo

Valorizzare le Autorità a tutela di Cittadini e Imprese

Relazione Introduttiva

La profonda trasformazione del rapporto tra Stato e Mercato, con il progressivo abbandono dell'intervento pubblico nell'economia e un'inarrestabile globalizzazione ha visto, in Europa e in Italia, lo sviluppo progressivo di processi di liberalizzazione dei mercati, dei servizi pubblici e di privatizzazione delle imprese pubbliche preposte a vari settori, quali energia, telecomunicazioni, trasporti e molti altri.

In questo processo, in cui si è affermato il primato dell'economia di mercato, è sorta la necessità di tutelare cittadini e imprese dai c.d. *market failure* in settori e ambiti "sensibili", spesso con rilevanza costituzionale, tra cui la tutela del risparmio, la libertà di iniziativa economica e di concorrenza, la privacy, la fornitura di servizi pubblici essenziali ecc..

Per svolgere questo delicato e fondamentale compito si sono rese necessarie nuove forme di regolamentazione, finalizzate ad assicurare parità di condizioni nel mercato tra imprese, ovvero tra consumatori-cittadini e imprese, grazie alle quali costituire una corretta e sostenibile evoluzione del sistema economico.

In questo scenario si è quindi pensato a realizzare nuove entità amministrative, imparziali, libere da legami politico-governativi, che potessero condizionarne l'operato, e soggette soltanto alla legge: le Autorità Indipendenti.

Questo Convegno vuole quindi occuparsi di questi soggetti pubblici, corpi amministrativi facenti parte dello Stato-ordinamento e dello Stato-comunità, piuttosto che dello Stato-amministrazione, che nell'attuale scenario socio economico, e di fronte ai nuovi modelli di



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

sviluppo che determina, hanno lo scopo di essere al servizio dei cittadini e delle imprese e il dovere di perseguire questo obiettivo con determinazione.

E lo vogliamo fare come sindacato confederale, che pone al centro del suo operato un'idea di Paese e dell'economia, in cui le persone siano garantite e valorizzate nella loro veste di cittadini, secondo un famoso e sempre attuale slogan della Uil, che allo stesso tempo sono lavoratori e clienti.

Noi oggi ci poniamo quindi a favore di un dibattito pubblico, approfondito, aperto sul ruolo che le Autorità svolgono e potrebbero ulteriormente svolgere, sull'efficacia della loro azione e sugli interventi che potrebbero essere realizzati per favorirne l'efficienza e l'utilità, in particolare considerando le tante ipotesi finora emerse in merito alla loro riforma.

Noi crediamo che una loro azione efficiente, chiara e tempestiva, sia necessaria per cittadini e imprese, che devono quindi chiedere alle Autorità Indipendenti tutto ciò come un loro diritto, lamentandosi quando non avviene, ma allo stesso tempo pretendendo che siano poste nella condizione di offrire loro il servizio che meritano.

Serve in questo passaggio anche l'acquisizione di una nuova consapevolezza da parte degli stessi cittadini e delle stesse Imprese, che le Autorità Indipendenti sono e devono operare a loro tutela, mentre oggi sono spesso vissute come un costo inutile e un peso burocratico.

Questa situazione è responsabilità di tutti.

Delle Autorità quando sono autoreferenziali e non svolgono al meglio e con trasparenza i loro compiti, della politica per la parte che non le pone in condizione di essere efficienti come dovrebbero, dei cittadini, quando si lasciano irretire da posizioni demagogiche contrarie a prescindere e non colgono che questi organismi sono istituiti per loro e a loro, in ultima istanza, devono rispondere.

In primo luogo noi crediamo sia quindi necessario rispondere a una domanda che spesso aleggia, anche quando non espressa in modo esplicito: le Autorità Indipendenti sono necessarie?



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Noi riteniamo che la risposta sia SI' e che lo sia sempre più con l'esplosione della globalizzazione, che ha ridisegnato in termini nuovi anche il rapporto tra pubblico e privato, in quanto i moduli privatistici penetrano nella pubblica amministrazione, che si preoccupa di fornire servizi ai propri cittadini alla stessa maniera di una impresa che mira a soddisfare le richieste dei consumatori.

L'altra domanda da porsi è se le condizioni in cui sono nate e operano le Autorità sono quelle più funzionali a favorire lo sviluppo e la valorizzazione loro e dei loro dipendenti, perché svolgano al meglio i loro compiti di servizio pubblico, inteso nella sua più alta accezione di porsi a disposizione del benessere sociale ed economico del Paese e dei suoi cittadini.

La risposta a questa domanda a nostro avviso è invece negativa. Come noto, l'istituzione e lo sviluppo delle Autorità Indipendenti sono avvenuti al di fuori di un disegno organico del legislatore e hanno costituito di volta in volta la risposta dell'ordinamento all'emergere – a partire dagli anni '70-80 e soprattutto negli anni '90 del secolo scorso – di istanze derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, se non da emergenze di carattere economico ed etico nei rapporti tra cittadini, Stato e imprese.

Condizione essenziale per rendere effettiva questa garanzia è che tali organismi siano effettivamente indipendenti tanto dalla sfera politica quanto da quella economica, ed è proprio per questo motivo che l'elemento che caratterizza la loro essenza è dato dalla "terzietà" (*nemo iudex in causa propria*), e dal pieno rispetto del principio d'imparzialità nell'organizzazione *ex lege* dei pubblici uffici, previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Va infine osservato come la speciale natura giuridica della Banca d'Italia (l'Istituzione "indipendente" per antonomasia) abbia fornito il riferimento essenziale per la creazione di questi nuovi organismi e non a caso il trattamento giuridico ed economico di Consob, Agcm, Agcom ecc... è stato definito dal legislatore in costante riferimento a quello della Banca d'Italia.

Il modello delle Autorità Indipendenti italiane per molti profili risulta estraneo alla nostra tradizione amministrativa, ma viene importato dalla Francia e indotto dai compiti di regolazione dell'economia originati dai processi di integrazione europea (lontano rimane invece il modello delle *Authorities* e delle *Regulatory Commissions* di derivazione statunitense, tipiche espressioni dell'universo della *Common Law*).

Le Autorità Indipendenti del resto nascono in Italia piuttosto recentemente.

A parte la Consob, l'organo di controllo del mercato finanziario italiano, la cui istituzione risale al 1974, tutte le altre si sviluppano in prevalenza nel corso degli anni Novanta.

Dapprima l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, poi la Commissione di Garanzie sullo Sciopero nei servizi pubblici essenziali, e a seguire, per citarne alcune, l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, il Garante per la Protezione dei Dati Personali (Privacy), l'Autorità per l'Energia e il Gas, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Discorso a parte merita la Banca d'Italia, istituto di diritto pubblico, l'Istituzione "indipendente" per antonomasia, dal 1893 Banca Centrale della Repubblica Italiana, e dal 1998 parte integrante del Sistema Europeo delle Banche Centrali (Sebc), la quale persegue finalità d'interesse generale nel settore monetario e finanziario attraverso il mantenimento della stabilità dei prezzi, obiettivo principale dell'Eurosistema, in conformità al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, e la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario, in attuazione del principio della tutela del risparmio sancito dalla Costituzione all'art. 47.

Banca d'Italia rappresenta inoltre *ex lege* il modello di riferimento contrattuale per i dipendenti delle Autorità Indipendenti, in quanto il trattamento giuridico ed economico deve essere adeguato alle professionalità richieste ai lavoratori per svolgere attività istituzionali e per operare in modo indipendente.

Queste Istituzioni, nella loro pur breve esistenza, hanno dimostrato che possono contribuire in modo decisivo per raggiungere risultati positivi a favore della collettività.



Lo dimostra l'evidenza con cui in Europa si sono sviluppati i processi di liberalizzazione dei vari settori, la razionalizzazione dei mercati che le Autorità hanno introdotto, il miglioramento della qualità dei servizi che hanno favorito, e, infine, il rafforzamento della tutela degli utenti nell'esercizio di alcuni diritti fondamentali.

In Italia, tuttavia, questo impatto positivo risulta attenuato, a causa soprattutto della difficoltà di inglobare un modello estraneo alla nostra tradizione amministrativa e si è cominciato abbastanza presto a lamentare, in particolare, la difficoltà del loro rapporto con gli altri soggetti istituzionali e della loro posizione nel generale "spazio regolatorio" del Paese.

Al contempo sono progressivamente emerse nell'opinione pubblica posizioni critiche nei confronti delle Autorità, tra le quali si sono evidenziate l'eccessiva proliferazione, la disomogeneità, la crescita dei costi del personale e, infine, la tendenza ad autolimitare la propria indipendenza davanti alle pressioni di politica e Governi.

Da ciò nascono progetti di riorganizzazione, che a loro volta sono il sintomo di una evidente incoerenza e disorganicità o ambigua collocazione delle Autorità Indipendenti nel "sistema", in senso stretto, della pubblica amministrazione.

È molto lunga, e improduttiva, la serie di tentativi di riforma, volti a riorganizzare e razionalizzare le Autorità, iniziata nel 1999:

- il 19 gennaio di quell'anno la Commissione I (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nel corso della XIII legislatura ha deliberato una "*Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti*"; indagine terminata il 04 aprile 2000 con un apposito Documento conclusivo;
- il 05 novembre 2001 l'on. Frattini, allora ministro per la Funzione Pubblica, istituì la "*Commissione per la razionalizzazione e la semplificazione della disciplina delle Autorità Indipendenti e delle Agenzie di settore*". La Commissione, presieduta dallo stesso ministro, fu coordinata dall'ex presidente della Consob, L. Cardia;
- nella XIV Legislatura, tra Camera e Senato, sono stati ben 5 i progetti di legge: 1) la proposta di legge n. 121 d'iniziativa dell'on.le Bielli concernente "Disciplina delle Autorità

indipendenti". Presentata il 30 maggio 2001; 2) la proposta di legge n. 2052 d'iniziativa degli on.li E. Letta, Pinza ed altri concernente "Disposizioni in materia di Autorità indipendenti" (presentata il 29 novembre 2001 e il cui contenuto è identico a quello del ddl. n. 956 d'iniziativa dei Sen.ri Amato, Mancino presentato al Senato); 3) la proposta di legge n. 2224 d'iniziativa degli on.li Tabacci ed altri concernente "Nuove norme in materia di Autorità di garanzia, regolazione e vigilanza". Presentata il 24 gennaio 2002; 4) il disegno di legge n. 956 d'iniziativa dei Sen.ri Amato, Mancino ed altri concernente "Disposizioni in materia di Autorità indipendenti". Presentato l'11 dicembre 2001. Il contenuto delle disposizioni è identico alla pdl n. 2052 d'iniziativa degli on.li Letta e Pinza presentata alla Camera; 5) il disegno di legge n. 1250 d'iniziativa dei Sen.ri Angius ed altri concernente "Istituzione dell'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi" presentato il 18 marzo 2002.

Un percorso culminato con il Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 febbraio 2007, il cui esame non ha allora trovato un esito legislativo.

Tra le ipotesi di riforma ricordiamo in particolare la proposta di legge Amato-Letta, rivolta prevalentemente alle Autorità con competenze in ambito economico, finalizzata a sottolineare l'imprescindibile esigenza, in una delicata fase di privatizzazione di importanti settori economici, e in particolare di servizi pubblici, di disporre di organismi ad alto tasso di imparzialità, garanti, sulla base dei principi e in attuazione degli obiettivi stabiliti dalla legge, della piena tutela della concorrenza e della salvaguardia degli interessi dei consumatori e degli utenti.

Da quasi vent'anni il legislatore individua quindi una carenza di razionalizzazione nella nascita di organismi, che pure mantenevano saldamente, direttamente o indirettamente, il riferimento ai "criteri" del trattamento giuridico ed economico della Banca d'Italia.

In tale ambito riteniamo infondata la critica relativa al numero eccessivo di Autorità Indipendenti in Italia, considerando che in tutti i paesi europei ne esiste in media circa lo stesso numero.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Del resto va anche aggiunto che, nella prospettiva di un riordino del settore, uno dei temi in discussione riguarda anche la riduzione del numero delle Autorità, istituendone di "multisetoriali": Autorità delle Reti, Autorità delle Infrastrutture ecc...

In realtà già oggi le competenze di molte Autorità non sono limitate a singoli "settori", se per tali si intendono corpi normativi ricostruibili intorno a principi comuni.

L'Autorità *Antitrust*, ad esempio, ha nel tempo assommato una pluralità di competenze eterogenee (si pensi alla pubblicità ingannevole, d.lgs. n. 206/2005, e all'inquinamento acustico, l. n. 447/1995, o al "conflitti di interesse" nei rapporti tra la politica e l'economia, l. n. 215/2004).

All'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas è stato sin dall'inizio attribuito l'intervento su materie che, sebbene accomunate dalla pertinenza alle fonti di energia, avevano poi discipline differenti, anche per stadio di evoluzione della liberalizzazione, e alle quali si è poi di recente aggiunta quella sulle risorse idriche e sui rifiuti.

Lo stesso potrebbe dirsi per l'Autorità delle Comunicazioni, considerate le profonde distinzioni che, specie in passato, esistevano tra le norme in tema di televisione e quelle in tema di telecomunicazioni, senza parlare del settore postale, ultimo affidatole.

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali, in quanto Autorità preposta alla tutela di un diritto fondamentale, rappresenta poi un "caso di scuola" di Autorità dalle competenze stratificate e diffuse.

L'ulteriore estensione del grado di "multisetorialità" già raggiunto andrebbe dunque attentamente valutata: non tanto per esigenze di simmetria formale, quanto per i vantaggi e gli svantaggi prevedibili.

Altro tema è considerare la necessità, o perlomeno l'opportunità, di trovare una soluzione coerente a uno scenario in cui ancora vi sono Autorità Indipendenti e Pubbliche Amministrazioni Speciali o agenzie amministrative e non esiste una netta diversificazione tra vere Autorità e organismi che non hanno il requisito essenziale dell'indipendenza, ma che vengono assimilate ad Autorità indipendenti.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

In ogni caso appare necessario intervenire per ridurre l'eccessiva disomogeneità dei diversi organismi, dovuta alla casualità che ha determinato la loro nascita nel nostro Paese, profilo che può rendere opportuna l'individuazione di alcuni parametri comuni relativi all'organizzazione, pur lasciando, in un sistema coerente e complessivo, spazi per fare emergere le diversità delle singole Autorità, dovute alle funzioni differenti che svolgono.

In tale ambito l'indipendenza dei regolatori nazionali dei mercati non è solo un principio imposto dal diritto comunitario, ma deriva anche dagli standard internazionali della International Organization of Securities Commissions (Iosco), utilizzati anche nelle valutazioni del Fondo Monetario Internazionale. Sotto il profilo organizzativo, costituisce quindi per il legislatore interno una scelta obbligata.

Optare per forme diverse di regolazione esporrebbe a rilevanti conseguenze economiche e giuridiche: per un verso, un mercato domestico "disallineato" diventerebbe meno attraente per gli operatori economici e per gli investitori stranieri; per altro verso, una scelta difforme potrebbe tradursi in violazione di accordi e normative definite a livello sopranazionale.

Il diritto comunitario non si limita ad affermare il principio della regolazione economica indipendente – di per sé già di portata molto ampia, atteso che opera tanto nei confronti dei regolati quanto nei confronti del governo – ma definisce anche standard di adeguatezza di poteri e mezzi di cui devono disporre le Autorità, affinché possano svolgere in modo efficace ed efficiente le loro funzioni.

Questo principio è rilevante anche in relazione all'istituzione delle nuove Autorità Europee che, nel testo del regolamento approvato dal Consiglio, prefigura un finanziamento del 40% a carico delle Autorità Nazionali, che devono pertanto essere dotate di risorse anche per fare fronte a questo tipo di oneri.

Di recente, è stato posto in luce come il dibattito sulle Autorità Indipendenti nell'ordinamento italiano oscilli fra tutela dell'indipendenza e tendenza al ridimensionamento del ruolo delle



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Autorità. Effettivamente, nell'attuale momento storico non mancano elementi di incertezza.

Da un lato, ci sono stati interventi del legislatore che, di pari passo con gli ordinamenti sopranazionali, hanno rafforzato le Autorità Indipendenti e, oltre a determinare un rilevante incremento qualitativo delle funzioni attribuite, ne hanno mutato, sotto il profilo qualitativo, il ruolo complessivo e, per così dire, di sistema. Dall'altro, però, secondo alcuni esperti, nelle pieghe del dibattito sui progetti di riforma delle Autorità e sull'opportunità di una legge generale, sono emersi i segni di una "[...] strategia di *contenimento meno ambiziosa, ma forse più insidiosa per il modello delle Autorità Indipendenti, fatta della progressiva sottrazione di specifiche competenze attribuite dalle leggi istitutive, della configurazione, per le Autorità, di oneri non imposti alle amministrazioni tradizionali, della riduzione degli stanziamenti annuali, della designazione quali componenti di soggetti non in possesso di curriculum adeguato [...]*" (Pajno, 2010).

In questo contesto, secondo alcuni andrebbe anche sviluppato un approfondimento per considerare se siano maturi i tempi per dare alle Autorità un radicamento costituzionale, magari a partire da quelle dei mercati, sviluppando il principio già implicitamente contenuto, per questi ultimi, nell'art. 47 della Costituzione in materia di tutela del risparmio.

Le Autorità, in tal modo, entrerebbero a pieno titolo a fare parte del sistema che trae dalla Costituzione il riferimento fondamentale per l'equilibrio tra i poteri dello Stato, nonché la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione e la sottoposizione a un sistema di responsabilità al più elevato livello.

Dare forma al sistema di tutte le Autorità Indipendenti, da Banca d'Italia e Consob fino all'Anac, dovrebbe quindi essere un capitolo centrale di un'eventuale legge di riordino, fissando norme omogenee e comuni in tema di modalità di nomina dei componenti, di stato giuridico e di incompatibilità per gli stessi, di durata del mandato, di trasparenza delle procedure e di regime degli atti.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Inoltre, attualmente, tra le criticità esistenti vi sono i regimi giuridici e i trattamenti economici fortemente diversificati, che finiscono col differenziare anche l'aspetto dell'indipendenza e della garanzia. Una eventuale legge-quadro organizzativa dovrebbe, perciò, creare una piattaforma omogenea sulla funzione di garanzia, sull'indipendenza delle funzioni, relativa alle modalità di svolgimento delle attività e al trattamento giuridico ed economico del personale che in queste Autorità presta servizio.

Infine la riorganizzazione dovrebbe affrontare il rapporto che necessariamente deve intercorrere tra indipendenza e responsabilità.

Oggi le Autorità Indipendenti, come tutti i soggetti che svolgono funzioni pubbliche, rispondono ai giudici ordinari, amministrativi e contabili e poi al Parlamento, e, in maniera crescente, anche alle istituzioni europee, in particolare alla Commissione, anche per il tramite dell'operato delle Autorità Amministrative Indipendenti Europee (Eba, Esma, ecc...), che svolge una sorta di supervisione sull'azione di questi organismi quando essi vanno a toccare settori economici regolati da disposizioni comunitarie.

Non si può quindi ritenere corrispondente al vero l'affermazione che le Autorità, in quanto sganciate dai circuiti della politica attiva, siano "irresponsabili".

I rapporti di responsabilità esistono, anche se certamente rappresentano il punto più delicato della questione, e quello su cui pensiamo sia necessario un chiarimento, in particolare in ordine al rapporto tra questi soggetti e il Parlamento, un rapporto che oggi esiste, ma non è abbastanza fluido.

In merito va detto, che, per corrispondere al reale valore in termini di servizio a cittadini e imprese che le Autorità Indipendenti svolgono e devono sempre meglio svolgere, andrebbe anche chiesto al Parlamento maggiore attenzione alla loro attività, partendo dalla lettura delle relazioni annuali.

Così come crediamo sia necessario un chiarimento circa il rapporto tra le Autorità Nazionali, le relative Autorità Indipendenti della Ue e le istituzioni politiche comunitarie, anche se qualche strumento già esiste: pensiamo al regolamento rivolto alle Autorità di regolazione

nel settore delle comunicazioni elettroniche, in base alle più recenti direttive che hanno istituito organismi a composizione mista.

Su questo terreno la legge di riordino e di razionalizzazione qualcosa di nuovo e di importante potrebbe dirlo.

Non a caso, quindi, ci sembra che il punto essenziale del progetto di razionalizzazione sia quello di non mettere in discussione la qualità originaria delle Autorità (qualità che giustifica la presenza di organismi di questo tipo), ma di garantire l'indipendenza dalla sfera politica e da quella economica.

Le vere Autorità Indipendenti sono espressione di poteri nuovi della sfera pubblica, in parte amministrativi, di vigilanza e finanche giurisdizionali. Questo spazio intermedio tra amministrazione e giurisdizione sembra espressione di una moderna concezione neoliberale dello Stato, "leggero" nella struttura, ma "forte" nella individuazione dei fenomeni innovativi da regolare e disciplinare.

Per valorizzare le Autorità la regola fondamentale è quindi rafforzare la loro **indipendenza** e tale regola, infatti, è stata sempre ripresa, fino a pochi anni fa, in tutte le varie proposte di legge di riforma delle Autorità presentate dai primi anni Duemila.

Possiamo però dire oggi con certezza che si è riusciti a sottrarre tali organismi da influenze anche ingiustificate della Politica nell'azione amministrativa di tipo regolatorio, di vigilanza e nella stessa organizzazione interna delle Autorità?

Possiamo affermare che si sia preservata la differenza tra il Legislatore e il Regolatore/Vigilante?

Insomma possiamo sostenere sia stato mantenuto e valorizzato il principio fondamentale di indipendenza delle Autorità?

Le Autorità di regolamentazione e controllo (Agcm, Agcom, Aeegsi) vennero istituite nel 1995 con la legge 481, che in venti anni ha prodotto un servizio legislativo e tuttora è il fondamento su cui insiste la quasi totalità degli atti amministrativi tipici della Regolazione nei servizi di pubblica utilità e rappresenta la stella polare per il comportamento degli operatori di mercato e, soprattutto, tutela i diritti e gli interessi degli utenti.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

É un vanto tutto italiano poter affermare che la 481/95 è stata presa a riferimento da molte legislazioni nazionali nel momento in cui andavano disegnando il proprio Regolatore.

I principi di tale Legge sono stati ripresi addirittura in direttive europee valide per le giurisdizioni nazionali dell'Unione.

Purtroppo però nei tempi più recenti il Parlamento italiano ha attuato un assorbimento legislativo della regolazione, legiferando laddove si doveva regolare, incidendo sul tema dell'indipendenza, che comporta anche la separazione tra legislazione e regolamentazione e quindi tra funzioni tipiche del Parlamento e funzioni tipiche delle Autorità amministrative indipendenti.

Inoltre con la legge 481/95 si prevedeva il trasferimento di alcuni compiti ministeriali alle Autorità. Di fatto, invece, con recenti norme sono stati attribuiti alle Autorità Indipendenti compiti di supporto alle attività ministeriali o governative, poteri di proposta rispetto a uffici ministeriali; di fornire informazioni a uffici ministeriali; di svolgere istruttorie funzionali; di decisione di uffici ministeriali o governativi; di esecuzione di indirizzi determinati da uffici ministeriali; di controllo non strettamente legati all'attività dell'Autorità su norme emanate dai ministeri.

Tutti compiti e attività che lentamente assorbono quelli precipui delle Autorità Indipendenti, con compiti che ne frenano l'attività e l'efficienza e ne riducono l'indipendenza, trasformandole lentamente in bracci operativi dell'attività governativa e facendole diventare strumentali all'attività di uffici ministeriali.

Peraltro con l'entrata in vigore della Legge 114 del 7 agosto 2014 si è prevista la soppressione degli uffici ministeriali, le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle Autorità amministrative indipendenti e viceversa.

Questo punto merita un'accurata riflessione, perché l'utilizzo del termine "viceversa" produce uno stravolgimento del dettato della legge 481/95.

Se si è infatti riconosciuto che un certo campo deve essere oggetto di regolamentazione indipendente, questo campo deve essere riservato soltanto alla regolamentazione indipendente. Se si prevede di operare uno scambio in entrambi i versi, e non in uno

solo, come previsto nella 481, si finisce col ledere sia la regolamentazione sia l'indipendenza.

La stessa Legge 114 del 7 agosto 2014 sancisce la possibilità del reclutamento unitario del personale delle Autorità e il ruolo unico della dirigenza delle varie Autorità, poi attuato ponendolo sotto l'egida della Presidenza del Consiglio.

Questo secondo aspetto riteniamo presenti alcune criticità, perché se fosse il primo passo per una visione organica delle Autorità potremmo anche valutare come svilupparlo, ma dobbiamo rilevare che in tal senso produce un effetto su alcuni lavoratori e su un aspetto specifico che dovrebbe invece essere parte di un disegno chiaro e complessivo da condividere a priori. Nel merito pone inoltre diverse perplessità rispetto all'obiettivo di garantire l'indipendenza il fatto che il ruolo unico, in contraddizione con quanto avvenuto complessivamente alle Autorità, ultima in ordine di tempo l'Anac, sia costituito sotto l'egida della Presidenza del Consiglio.

L'Autorità AntiCorruzione del resto rappresenta un caso di specie in questa discussione e rispetto alle valutazioni inerenti una possibile riforma, perché questo organismo di recente istituzione, presentato al mondo come un fiore all'occhiello del Paese in realtà a oggi non è un'Autorità a tutti gli effetti.

L'Anac infatti è stata costituita nel 2014 attraverso l'attribuzione alla Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit) la funzione di Autorità Nazionale AntiCorruzione incorporando l'Avcp (Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici) e il relativo personale, che, per il precedente codice degli appalti, faceva riferimento al contratto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In questo modo si è prodotto un ibrido, poiché l'Avcp aveva poteri ispettivi e competenze, riconducibili a un'Autorità di controllo sugli appalti, e il trattamento giuridico ed economico del personale, incastrati nei meccanismi del pubblico impiego.

Con il nuovo codice degli appalti è stato tolto l'aggancio alla Presidenza del Consiglio, ma ad Anac non è stato attribuito alcun riferimento legislativo alla Legge 286 o di regolazione, come la

Legge 481, in cui invece trovano richiamo le altre Autorità per la loro istituzione.

Anche il tema della finanza pubblica e della riduzione dei costi rappresenta un nodo che sta ancor più indebolendo l'indipendenza delle Autorità, limitandone gli strumenti necessari per l'esercizio delle funzioni. La riduzione delle spese connesse all'attività di vigilanza e controllo, che peraltro il più delle volte può essere svolta efficacemente soltanto *on site*, limita il potere stesso dell'Autorità. Sia chiaro: le Autorità non devono certo rimanere esenti da profili che impongono una razionalizzazione dei costi, le cui ragioni risiedono nella necessità di fornire un contributo da parte di tutte le amministrazioni alla causa del contenimento della spesa pubblica, ma serve uno sforzo per contemperare tali esigenze con quelle di bilancio e non piegare alle ragioni della finanza pubblica l'attuazione di principi e diritti sanciti parimenti dalle competenti istituzioni comunitarie, così come l'autonomia finanziaria delle Autorità e organismi indipendenti, che non gravano in nessuna misura sul Bilancio dello Stato e della Pubblica Amministrazione.

È pur vero che un qualche sforzo, ancorché non sufficiente, è stato fatto recentemente dal legislatore, laddove nell'ambito della legge di stabilità per il 2014 ha consentito soltanto all'Agcm e alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di utilizzare una maggiore flessibilità di bilancio, che consentisse di superare talune rigidità derivanti dalle misure di contenimento della spesa, nell'ottica di un migliore perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Si tratta di un intervento limitato e circoscritto, ingiustificatamente non applicato ad altre analoghe realtà operanti, ad esempio, nel settore della tutela dei diritti, e che andrebbe implementato proprio in ragione delle attività espletate sul territorio nazionale, ma nell'ambito di un contesto europeo.

Sul tema economico e del finanziamento delle Autorità servirebbe una presa di posizione chiara e in linea con una logica di uniformarle, partendo anche dal presupposto che consideri il valore professionale delle lavoratrici e dei lavoratori di questi organismi.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Ora sappiamo tutti che i lavoratori delle Autorità non si trovano nelle condizioni gravi e penalizzanti, che ha subito la maggior parte del personale pubblico dopo sette anni di mancato rinnovo dei loro contratti, ma è altrettanto evidente che non ne sono rimasti immuni, soprattutto in uno scenario in cui l'opinione pubblica non manca di cedere al populismo e a continue demagogiche considerazioni sul costo del personale che svolge attività pubblica.

É evidente che produce facile consenso alimentare l'idea che l'unico obiettivo debba essere incidere negativamente sulle retribuzioni pubbliche e soprattutto su quelle superiori alla media.

Allo stesso tempo non si deve però cedere al pensiero che le professionalità, le competenze, il merito, soprattutto per attività specialistiche di alto e medio alto livello, non debbano ricevere un adeguato compenso, perché accettare questa idea non è coerente con logiche di sviluppo e di eccellenza cui deve puntare un Paese come l'Italia.

Il tema deve essere la trasparenza, la sobrietà e la coerenza, ma non può diventare l'accettazione della mediocrità, che vorrebbe dire, nel caso, ritenere che le Autorità non debbano avere il valore in termini di garanzie, sviluppo ed equità che competono a un Paese avanzato.

Ridimensionarle sotto il profilo della qualità significa considerarli enti pubblici inutili e gli stessi lavoratori delle Autorità rifiutano un trattamento che non ne gratifica le capacità, e li svisciva in un ruolo fine a se stesso, che non corrisponde alla missione di essere in modo efficace al servizio del Paese e dei suoi cittadini.

Soltanto buone regole applicate da arbitri tecnicamente preparati, con *curricula* di rilevante eccellenza e/o vincitori di seri e severi pubblici concorsi, permettono di migliorare la competitività, garantendo in modo equilibrato le iniziative dei privati, l'interesse dei cittadini e la parità delle armi nei mercati.

Il Legislatore sembra invece aggredire questi organismi come meri centri di spesa e di potere.

Ad es. le norme (comma 5) relative ai risparmi di spesa conseguibili a seguito della riduzione del trattamento economico accessorio almeno del 20% non tiene conto del diverso modo di finanziamento



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

delle Autorità e soprattutto della diversa struttura retributiva delle singole Autorità, incidendo inoltre soltanto su una parte della retribuzione, quella che tendenzialmente viene riconosciuta in modo uniforme al personale appartenente ai medesimi profili professionali, producendo l'effetto di determinare un onere che incide in misura maggiore sui livelli retributivi più bassi.

Talune delle quali (si pensi ad Aeegsi, Agcom e Art) non gravano sull'erario, ma sono auto-finanziate a mezzo di contributi delle imprese del settore. Pertanto, le riduzioni di spesa non si traducono in guadagni per l'erario, assimilando l'intervento più a una norma di stampo puramente "moralizzatore".

Il problema dei tagli alla spesa pubblica e la disomogeneità creata tra Autorità auto-finanziate e Autorità non auto-finanziate riguarda anche il problema di una definizione unitaria del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle Autorità.

I lavoratori delle Autorità facenti capo alla Banca d'Italia, sulla base delle rispettive Leggi istitutive, non sono garantiti da un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, poiché presso ogni Autorità vige un diverso Regolamento relativo al trattamento giuridico ed economico del personale. Nella maggior parte dei casi tali regolamenti, come previsto dalle Leggi istitutive, fanno riferimento direttamente o indirettamente al contratto di Banca d'Italia.

È ovvio che il legislatore ha voluto differenziare questo personale dal rimanente personale delle Pubbliche Amministrazioni, soggetto a un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, emanato e regolato dagli Organi di Governo, non solo in ragione della maggiore competenza e professionalità richiesta, ma anche per non influenzare l'attività dei tecnici di queste Autorità, la cui indipendenza dal potere esecutivo, si è più volte detto, è fondamentale per la stessa esistenza di questi organismi.

Pertanto, la Uilca ritiene che il riferimento al contratto dei lavoratori di Banca d'Italia, pur tenendo conto delle specifiche esigenze di ciascuna Autorità, vada regolamentato e gestito con una stretta applicazione, in maniera unitaria, per tutte le Autorità indipendenti. Questo è un punto centrale di quella che potrebbe essere una riforma che crei condizioni univoche per le Autorità, anche per



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

evitare le situazioni di enorme difformità che si producono attualmente.

Di fatto ogni Autorità opera in modo autonomo per quanto riguarda i trattamenti del personale sotto il profilo normativo ed economico, specificamente per quanto riguarda il salario accessorio e i livelli inquadramentali.

In una situazione dove non esiste un quadro chiaro di riferimento manca peraltro un sistema strutturato e costruttivo di relazioni sindacali, che le consideri strumento efficace e condiviso di gestione del personale.

La possibilità di trovare soluzioni adeguate e concordate attiene solo alla volontà del singolo presidente di Autorità o del Consiglio.

Una ipotesi sporadica, spesso temporanea, legata a necessità contingenti dell'Autorità, in una realtà dove invece è sistematica l'individuazione di delegazioni trattanti di parte datoriali deboli o senza autonomia, delegittimate ogni volta che una eventuale intesa con il sindacato deve passare al vaglio di Presidente e Consiglio.

Questa situazione è insostenibile e improduttiva.

Fa perdere tempo, risorse e non porta mai a risultati concreti.

Con la conseguenza che in certe realtà non si riesce nemmeno a firmare o fare applicare un semplice accordo sul Part Time o sugli straordinari e i sindacati passano il tempo a consultare i propri legali, per avviare ricorsi per comportamento anti sindacale da parte delle Autorità.

Crediamo che, se veramente i presidenti e i Consigli credono nel valore delle istituzioni che guidano, e lavorano nel loro interesse, e quindi in quello del Paese, debbano interrompere subito questi comportamenti e comprendere che il sindacato è il primo alleato nella ricerca di soluzioni condivise utili a creare sviluppo, in un clima di pace sociale e soddisfazione dei lavoratori.

Conclusioni

Non sempre le riforme o l'istituzione di nuove Autorità Indipendenti sono sembrate rispondere a una logica chiara e, talvolta, sia pure in casi eccezionali, è risultato persino pericolosamente contiguo a interessi politici.



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

Tutto ciò in un contesto di riferimento delle Autorità storicamente e oggettivamente disorganico, in cui ogni Amministrazione opera in via unilaterale e non di rado penalizzante per il personale, rispetto a misure legislative di contenimento della spesa, che dovrebbero invece indirizzarsi verso l'eliminazione degli sprechi.

Questo Convegno si vuole quindi inserire nel dibattito inerente il futuro delle Autorità, partendo dalla convinzione che sono oramai una componente necessaria dei sistemi istituzionali moderni e devono essere valorizzate, per poter svolgere in pieno il loro compito primario di tutelare i cittadini e le imprese, in un contesto di grande difficoltà, rappresentato dai nuovi scenari macro economici, dalla globalizzazione e dai nuovi modelli di sviluppo.

I profondi cambiamenti introdotti dalla innovazione tecnologica e dagli sviluppi smisuratamente "monopolistici" – nel senso classico e incontrovertibile del termine (Facebook, Amazon, Apple) – rendono poi inevitabile un rimescolamento e una sovrapposizione delle competenze tra le Autorità Indipendenti, altro fattore per cui è ormai indifferibile una loro definizione e gestione omogenea e il più possibile uniforme: valgono ad es. a questo riguardo le problematiche generate dalla diffusione dei c.d. "Big Data" nel mondo digitale, dove il tema della tutela dei diritti fondamentali (la protezione dei dati personali) si incrocia con quello della tutela della concorrenza sul piano nazionale e internazionale.

I mega-gruppi detentori dei Big Data (si pensi ai 2 miliardi di utenti Facebook!) hanno infatti conquistato una posizione dominante, sul piano economico-finanziario mondiale, e insieme godono di una posizione di controllo sproporzionata, sul piano giuridico della raccolta dei dati personali.

Protezione dei dati e disciplina internazionale della concorrenza sembravano fino a qualche tempo fa due ambiti giuridici ed economici ben differenziati: oggi invece tendono sempre più rapidamente a integrarsi, legando strettamente la tutela della persona con la crescita di nuovi giganteschi monopoli post-moderni, veri e propri Moloch della smaterializzazione (si veda al riguardo il recente intervento del Garante europeo sulla protezione dei dati,

intitolato "Edps Opinion on coherent enforcement of fundamental rights in the age of big data").

Per raggiungere l'obiettivo di valorizzare le Autorità serve una loro definizione, strutturazione e gestione organica e uniforme, da realizzare anche attraverso una riforma, che, però, non sia marginale a quella della pubblica amministrazione e pensata e attuata solo con l'intento di produrre una riduzione dei costi, in primo luogo quello del personale.

Il Disegno di Legge approvato alla Camera deve quindi essere l'opportunità per sviluppare un percorso comune e rapido che abbia come obiettivi valorizzare:

- il loro ruolo di Autorità, che hanno un compito fondamentale di servizio ai cittadini, sempre più riconosciuto a livello europeo ed internazionale;
- l'indipendenza e l'autonomia delle Autorità dal potere esecutivo e dalla politica, al fine di una gestione neutrale (terza e imparziale), efficiente ed efficace delle politiche di tutela di interessi costituzionalmente garantiti, con soluzioni per finanziarle coerenti e adeguate a tale scopo.
- il personale e la sua professionalità e specializzazione, indispensabili considerando i contesti nazionali e internazionali in cui operano, introducendo criteri di selezione certi, slegati da tipiche logiche partitocratiche alla *spoil system*.

Una riforma ha un valore e un senso costruttivo se non mira a indebolire le Autorità, ma invece si pone l'obiettivo di valorizzarle, rafforzandone il modello organizzativo, internazionalmente riconosciuto come il più efficiente, per contrastare in modo neutrale i conflitti di interessi che il potere esecutivo propone, allorquando vuole regolare e tutelare aree del diritto e dell'economia portatrici di fondamentali interessi costituzionalmente garantiti.

Una riforma che dia soluzioni in termini di efficienza e semplificazione, anche con la costituzione di un preciso ambito di riferimento normativo ed economico, che parta da quello attuale, costituito dai trattamenti in Banca d'Italia, a tutela della



UIL CREDITO ESATTORIE
E ASSICURAZIONI

VIA LOMBARDIA 30 - 00187 ROMA - TEL. 06.4203591 - FAX 06.484704

professionalità e dell'indipendenza di tutta la struttura e dei vertici delle Autorità Indipendenti.

La Uil e la Uilca ritengono che questa iniziativa debba trovare compimento nell'ambito di un confronto con le Parti Sociali, considerando l'importanza e il valore che rivestono e debbono sempre più rivestire le Autorità Indipendenti nel nostro Paese e nel contesto europeo.

La Uil e la Uilca sono pronti a guardare al futuro delle Autorità e dei loro lavoratori, in un confronto libero che porti a soluzioni condivise. Oggi auspichiamo sia solo la prima occasione per un dibattito aperto e costruttivo, finalizzato a raggiungere questi obiettivi.