



COMMENTI

“Razionalizzazione delle autorità indipendenti”. Tagliare le spese, ma non gli artigli!

di Fabiana Di Porto *

d.l. 24.06.2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)

Art. 22 (Razionalizzazione delle autorità indipendenti)

1. I componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità nazionale anticorruzione, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni.

2. Nel capo III del titolo IV della legge 28 dicembre 2005, n. 262, dopo l'articolo 29 è aggiunto il seguente: “Art. 29-bis. – (Incompatibilità per i componenti e i dirigenti della CONSOB cessati dall'incarico). – 1. I componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi due anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai componenti degli organi di vertice e ai dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni per un periodo, non superiore a due anni, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere della Banca centrale europea, che viene richiesto entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

3. All'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono apportate le seguenti modificazioni:

0a) al primo periodo, la parola: “quattro” è sostituita dalla seguente: “due”;

a) dopo le parole: “i componenti” sono inserite le seguenti: “e i dirigenti”;

b) è aggiunto in fine il seguente periodo: “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dirigenti che negli ultimi quattro anni di servizio sono stati responsabili esclusivamente di uffici di supporto.”.

4. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale degli organismi di cui al comma 1 sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle

* Professore Associato di Diritto dell'economia, Università del Salento (fabiana.diporto@uni-salento.it).

procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo. Sono nulle le procedure concorsuali avviate dopo l'entrata in vigore del presente decreto e prima della stipula delle convenzioni o poste in essere, successivamente alla predetta stipula, in violazione degli obblighi di cui al presente comma e le successive eventuali assunzioni. Restano valide le procedure concorsuali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. A decorrere dal 1° luglio 2014, gli organismi di cui al comma 1 provvedono, nell'ambito dei propri ordinamenti, a una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti.

6. A decorrere dal 1° ottobre 2014, gli organismi di cui al comma 1 riducono in misura non inferiore al cinquanta per cento, rispetto a quella complessivamente sostenuta nel 2013, la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e quella per gli organi collegiali non previsti dalla legge. Gli incarichi e i contratti in corso sono rinegoziati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ai fine di assicurare il rispetto dei limiti di cui al periodo precedente.

7. Gli organismi di cui al comma 1 gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi. Entro il 31 dicembre 2014, i predetti organismi provvedono ai sensi del primo periodo per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Dall'applicazione del presente comma devono derivare, entro l'anno 2015, risparmi complessivi pari ad almeno il dieci per cento della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013.

8. Alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 449, al secondo periodo, dopo le parole "e successive modificazioni," sono aggiunte le seguenti: "nonché le autorità indipendenti,";

b) all'articolo 1, comma 450, al secondo periodo, dopo le parole: "le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165," sono aggiunte le seguenti: "nonché le autorità indipendenti.".

9. Gli organismi di cui al comma 1 gestiscono i propri servizi logistici in modo da rispettare i seguenti criteri:

a) sede in edificio di proprietà pubblica o in uso gratuito, salve le spese di funzionamento, o in locazione a condizioni più favorevoli rispetto a quelle degli edifici demaniali disponibili;

b) concentrazione degli uffici nella sede principale, salvo che per oggettive esigenze di diversa collocazione in relazione alle specifiche funzioni di singoli uffici;

c) esclusione di locali adibiti ad abitazione o foresteria per i componenti e il personale;

d) spesa complessiva per sedi secondarie, rappresentanza, trasferte e missioni non superiore al 20 per cento della spesa complessiva;

e) presenza effettiva del personale nella sede principale non inferiore al 70 per cento del totale su base annuale, tranne che per la Commissione nazionale per le società e la borsa;

f) spesa complessiva per incarichi di consulenza, studio e ricerca non superiore al 2 per cento della spesa complessiva.

9-bis. Gli organismi di cui al comma 1 assicurano il rispetto dei criteri di cui allo stesso comma 1 entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e ne danno conto nelle successive relazioni annuali, che sono trasmesse anche alla Corte dei conti. Nell'ipotesi di violazione di uno dei criteri di cui alle lettere a), b) e c) del comma 9, entro l'anno solare successivo a quello della violazione il Ministero dell'economia e delle finanze, tra-

mite l'Agenzia del demanio, individua uno o più edifici di proprietà pubblica da adibire a sede, eventualmente comune, delle relative autorità. L'organismo interessato trasferisce i propri uffici nei sei mesi successivi all'individuazione. Nell'ipotesi di violazione di uno dei criteri di cui alle lettere d), e) e f) del citato comma 9, l'organismo interessato trasferisce al Ministero dell'economia e delle finanze una somma corrispondente all'entità dello scostamento o della maggiore spesa, che rimane acquisita all'erario.

10. L'articolo 2, comma 3, della legge 14 novembre 1995, n. 481, è abrogato.

[11. A decorrere dal 1° ottobre 2014, la sede dell'autorità di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 è individuata ai sensi del comma 9. A decorrere dalla medesima data, il comma 1, secondo periodo, dell'articolo 37 del citato decreto-legge n. 201 del 2011 è soppresso.]

[12. All'allegato 1 (Codice del processo amministrativo) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, l'articolo 14, comma 2, è abrogato.]

13. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'articolo 23, comma 1, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è soppresso.

14. Al decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, come convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, nono comma, è inserito, prima delle parole "I predetti regolamenti", il seguente periodo: "Le deliberazioni della Commissione concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli.";

b) all'articolo 2, quarto comma, terzo periodo, le parole "dalla Commissione" sono sostituite dalle seguenti: "con non meno di quattro voti favorevoli.";

c) all'articolo 2, quarto comma, quarto periodo, dopo le parole "su proposta del Presidente" sono inserite le seguenti: "e con non meno di quattro voti favorevoli.";

d) all'articolo 2, ottavo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le relative deliberazioni sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli.".

15. Ai maggiori oneri di cui al comma 13, pari a 480.000 euro annui, si fa fronte nell'ambito del bilancio della Consob che a tal fine effettua corrispondenti risparmi di spesa, ulteriori rispetto a quelli previsti a legislazione vigente, senza incrementare il contributo a carico dei soggetti vigilati.

16. Le disposizioni di cui al comma 14 si applicano dalla data di nomina dell'ultimo dei cinque componenti della Consob.

SOMMARIO: Premessa. – 1. Divieto di nomina *cross-authority* (comma 1). – 2. Il quadro (composito) delle cc.dd. incompatibilità successive (commi 2 e 3). – 3. Razionalizzazione del reclutamento del personale delle autorità indipendenti (comma 4). – 4. Riduzione e razionalizzazione di altre spese: due criteri per un solo obiettivo (commi 5-8, 9 lett. d) ed f) e 9-bis). – 5. La *querelle des sièges*. – 6. Il numero dei componenti della Consob: una disposizione in controtendenza? (comma 13). – 7. Conclusioni.

Premessa

La logica di riduzione della spesa pubblica informa oramai un crescente novero di disposizioni dettate in materia di autorità indipendenti e non solo¹.

¹ M. DE BENEDETTO, *Indipendenza e risorse delle autorità indipendenti*, in M. D'Alberti e A. Pajno (a cura di) *Arbitri dei mercati*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 173 ss. ricorda (p. 175) come

Almeno dalla legge finanziaria 2002² e poi, più incisivamente, da quella per il 2006³, che ha esteso il ricorso all'auto-finanziamento per questi organismi⁴, la parola d'ordine è risparmio. Con questo mantra si è intervenuti, ad es., col d.l. n. 201/2011⁵, il cui art. 23 reca il rivelatorio titolo «Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province», oltre che con il cd. decreto *spending review* n. 95/2012⁶ e si interviene nuovamente, da ultimo, con l'art. 22 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge n. 114⁷.

L'obiettivo, in periodi di crisi, è encomiabile. Meno lo è il risultato finale, ove il fine di *spending review* fa riscrivere norme delicate relative, tra l'altro, alla indipendenza delle autorità. È il metodo impiegato (il solito decreto-legge) che mal si attaglia allo scopo dichiarato di «razionalizzazione delle autorità indipendenti», a meno di voler intendere il fine come limitato al suo etimo latino (*ratio* = calcolo). Non può, infatti, sottacersi la irritualità insita nell'intervenire sulle autorità indipendenti mediante un atto legislativo di fonte governativa. Ma stupiscono anche la poca chiarezza, non nuova, del *drafting* delle disposizioni e soprattutto la mancanza di solidi dati sull'impatto economico che dall'applicazione di queste norme può derivare.

In un'ottica più ampia, l'intervento del legislatore ha l'indubbio pregio di tentare di enucleare un *corpus* di disposizioni (ancorché limitate all'organizzazione) «comune» ad autorità indipendenti affatto diverse; la qual cosa rappresenta un esercizio, questo sì, di razionalizzazione, prezioso per i fautori di una legge-quadro di riordino delle stesse⁸. Nondimeno, proprio questo limitato *focus* finisce con l'essere preponderante, licenziando un testo che mostra po-

già dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso si sia «andata consolidando una tendenza ad affrontare il tema dell'organizzazione amministrativa prevalentemente nella prospettiva del contenimento della spesa pubblica».

2 Cfr. legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)* (in G.U. 29 dicembre 2001, n. 301 – S.O. n. 285), spec. art. 28.

3 Legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)* (in G.U. 29 dicembre 2005, n. 302 – S.O. n. 211), art. 1, commi 65 ss.

4 Cfr. G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 260 ss.

5 D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, (in G.U. 6 dicembre 2011, n. 284 – S.O. n. 251), conv. con modif. in legge 22 dicembre 2011, n. 214 (in G.U. 27 dicembre 2011, n. 300 – S.O. n. 276).

6 Cfr. ad es., gli artt. 3, 5 e 8 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (in G.U. 6 luglio 2012, n. 156 – S.O. n. 141) conv. con modif. in legge 7 agosto 2012, n. 135 (in G.U. 14 agosto 2012, n. 189 – S.O. n. 173), su cui si vedano: A. FERRUTI, *Gli effetti della cd. "spending review 2" sugli immobili locati o utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Prime osservazioni*, in *Appalti e Contratti*, 12/2012, p. 24; oltre ai contributi di commento raccolti in *Giornale di diritto amministrativo* n. 12/2012, di L. FIORENTINO (p. 1161), G. MAZZANTINI (p. 1163) e C. LACAVA (p. 1172).

7 D.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari* (in G.U. 24 giugno 2014, n. 144), conv. con modif. nella legge 11 agosto 2014 n. 114 (in G.U. 18 agosto 2014, n. 190).

8 Da più parti si rammenta come il tentativo di razionalizzare le autorità indipendenti, al fine di omogeneizzarne la disciplina, almeno nei tratti essenziali e generali, non sia nuova nel panorama legislativo degli ultimi anni: F. CARINGELLA-M. GIUSTINIANI-O. TORELLO, *La riforma Renzi della Pubblica Amministrazione*, Roma, Dike, 2014, 18. Sui numerosi disegni di riforma delle autorità amministrative indipendenti susseguiti dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso ad oggi, cfr. A. PAJNO, *Quali prospettive per le autorità indipendenti?*, in M. D'ALBERTI-A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, cit., p. 417.

ca chiarezza rispetto all'orientamento (pro o anti-) mercato e una limitata sensibilità nei confronti delle libertà e dei diritti alla cui cura queste autorità sono preposte.

In queste note si analizza la nuova disciplina recata dall'art. 22 del d.l. n. 90/2014, evidenziando i vantaggi, in termini di rafforzamento dell'indipendenza, delle norme in materia di divieto di nomine *cross-authority* (par. 1) e di incompatibilità successive (par. 2), pur senza omettere talune criticità. Quindi (parr. 3 e 4), ci si sofferma sul complesso di disposizioni che incidono in modo sostanziale (e non sempre ottimale) sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle autorità, e che sono tese a razionalizzarne e ridurre talune spese. Il par. 5 è invece dedicato ad un altro aspetto, pure di impatto sull'organizzazione delle autorità, che riguarda, rievocandola, la "querelle des sièges" di comunità memoria. Infine, si dedicherà spazio ad una norma che appare in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, e che riguarda il numero dei componenti della Consob (par. 6), per giungere ad alcune conclusioni (par. 7).

1. Divieto di nomina *cross-authority* (comma 1)

Il comma 1 introduce un, invero atteso, divieto di nomina *cross-authority* dei componenti e dei dirigenti delle autorità indipendenti. Per ben cinque anni successivamente alla cessazione dell'incarico, essi «*non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza*».

Ambito di applicazione. Il divieto non si applica a tutte le autorità indipendenti, ma solo all'autorità antitrust (Agcm), alla Consob, all'Autorità di regolazione dei trasporti (Art), all'Autorità per l'energia (Aeegsi), a quella per le comunicazioni (Agcom), al Garante per la *privacy*, all'Autorità anticorruzione (Anac), a quella per i fondi pensione (Covip) e alla Commissione per la garanzia dello sciopero nei servizi pubblici. Restano pertanto escluse la Banca d'Italia e l'Ivass. Mentre per l'Ivass l'esclusione può dipendere dal non essere la stessa più riconducibile al novero delle autorità indipendenti, essendo stata "degradata" ad ente pubblico strumentale della Banca d'Italia (il Presidente dell'Ivass è infatti il direttore generale della Banca, ed il Consiglio è composto da questi più due membri di nomina governativa⁹), l'esclusione della Banca d'Italia, definita autorità indipendente dalla legge sul risparmio (n. 262/2005¹⁰), è meno comprensibile¹¹.

Ratio. Il divieto mira a superare la pratica, diffusasi per un certo periodo in

9 Cfr. D.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 13 (Istituzione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni), comma 13: «Il Consiglio è composto dal Presidente e da due consiglieri scelti tra persone di indiscussa moralità ed indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale in campo assicurativo, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, ad iniziativa del Presidente del Consiglio, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico».

10 Sulla questione della natura giuridica della Banca d'Italia e sulla configurabilità della stessa come autorità amministrativa indipendente, si v. R. D'AMBROSIO, *La Banca d'Italia*, in G.P. CIRILLO-R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, Cedam, Padova, 2010, vol. 41, *Tratt. dir. amm.*, (dir.) G. Santaniello, p. 214 ss.

11 Invero, già prima della legge sul risparmio M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 117, affermava che «la Banca d'Italia può essere considerata come l'autorità indipendente di più lunga tradizione».

Italia, del passaggio da una autorità all'altra di componenti e funzionari una volta cessato il mandato¹², rispetto alla quale si erano sollevate numerose voci di dissenso¹³: motivate specialmente dalla necessità di un ricambio, oltre che dalla forte specializzazione di questi organismi, nonché dalla esigenza di non utilizzare le autorità a fini di "collocamento" di alti funzionari vicini a questa o quella forza politica.

A complemento del divieto, il comma 9-bis primo periodo dell'articolo in commento prevede un meccanismo di *accountability*, per cui le autorità sono tenute a "dare conto" dell'adempimento nelle successive relazioni annuali, da trasmettersi alla Corte dei conti.

Mentre l'obbligo di pubblicare nelle proprie relazioni annuali appare comprensibile in un'ottica di amministrazione trasparente¹⁴, meno chiaro è il senso di trasmettere alla Corte dei conti testimonianza dell'avvenuto adempimento di questa disposizione, non essendo in principio in dubbio il trattamento economico dei componenti e dirigenti delle autorità, cui è fatto divieto di "migrare" presso altra autorità alla scadenza del mandato.

2. Il quadro (composito) delle cc.dd. incompatibilità successive (commi 2 e 3)

I commi 2 e 3 disciplinano le cc.dd. incompatibilità successive, vietando la pratica del passaggio dalle autorità indipendenti all'impiego stabile (e no) presso le imprese già soggette a supervisione nel corso di carica.

Così, successivamente alla cessazione del loro incarico, ai componenti degli organi di vertice e ai dirigenti (fatta eccezione per coloro che siano stati «*responsabili esclusivamente dei servizi di supporto*»), è fatto divieto di «*intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego*» con coloro i quali erano soggetti alla supervisione dell'autorità di provenienza.

12 Per tutte le autorità è infatti disposto, a presidio della indipendenza, il divieto di rinnovo nella carica di componente (cfr. art. 23, comma 3, d.l. n. 101/2011 cit.). Invero, il divieto di rinnovo alla cessazione della carica vale, a mente del citato art. 23, comma 3, solo per le autorità indicate al comma 1 (ovvero: l'Agcm, la Consob, l'Ant, l'Aeegsi, l'Agcom, l'Anac, la Covip, il Consiglio dell'Ivass e la Commissione per lo sciopero nei servizi pubblici) più quelle inserite nell'elenco delle autorità indipendenti pubblicato (a fini meramente ricognitivi: cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sent. 30 maggio 2014, n. 2818) dall'ISTAT da ultimo a settembre 2014, oltrosia: al Garante per la *privacy*, all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) e all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

13 Si veda C. NARDELLI, *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in cammino*, 9, 2007, e ivi le numerose fonti di stampa riportate.

14 E si inserisce in un trend di sempre maggiore trasparenza dell'azione della PA in funzione, vuoi di accresciuta *accountability*, vuoi anche di prevenzione della *maladministration* e della corruzione: R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, p. 613 ss.; A. SANDULLI, *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 158 ss.; A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, 2012; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9/2013, p. 795 ss.; B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO (a cura di), *La legge anti-corruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, Intervento al 59° Convegno di Varenna, 21 settembre 2013, in *Astrid Rassegna*, 2013; R. CIFARELLI, *La trasparenza amministrativa dalla legge 241/1990 all'accesso civico: spunti di riflessione*, in *Astrid Rassegna*, 16/2014.

Ratio. La *ratio* della norma è chiara, e mira a contrastare il fenomeno del *cd. revolving door*, noto agli studiosi di regolazione già dal risalente saggio di Peltzman¹⁵ e, ancor prima, dalla formulazione della *life cycle theory* di Bernstein (1955¹⁶). Il regolatore “matura” e quindi “invecchia”: interviene col “consenso” dell’industria regolata (le “decisioni patteggiate” di libertiniana memoria¹⁷), si affida a propri precedenti decisionali, si attenua la sua *verve* poliziesca a vantaggio dell’“ardore regolatorio”¹⁸, l’autorità perde il supporto della società civile e quello politico (e con esso il budget a disposizione), le *élites* iniziano a guardare all’industria regolata per sviluppi impiegatizi futuri, mostrando accondiscendenza.

La norma in commento, congelando le possibilità di futuro impiego, consulenza e collaborazione per un certo lasso di tempo dopo la fine del mandato, tenta di rompere quell’incentivo “naturale” ad essere immotivatamente *lenient* nell’esercizio del proprio ufficio, proprio al fine di ottenere futuri benefici occupazionali.

Sebbene meritorie, le disposizioni *de quo* suscitano più di un dubbio, oltre a palesare una certa (invero eccessiva) vena punitiva: in primo luogo, il diverso ambito di applicazione; in secondo luogo, la loro effettiva efficacia¹⁹.

Ambito di applicazione. Sotto il primo profilo, i commi 2 e 3 indirizzano il divieto al complesso di Consob, Banca d’Italia, Ivass e autorità dei servizi pubblici (mercè il rinvio all’art. 2, comma 9, legge n. 481/1995, istitutiva delle “Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”), incluse pertanto l’Aeegsi (in quanto da tale legge istituita), nonché l’Agcom e l’Art (in quanto entrambe istituite sulla base di tale legge). Sembrerebbero pertanto inspiegabilmente escluse l’Agcm, il Garante per la *privacy*, la Commissione per lo sciopero, la Covip e l’Anac.

A geometria variabile sono anche altri tre elementi portanti del divieto: l’identità dei futuri datori di lavoro, la sanzione irrogata in caso di violazione e la durata del divieto. Mentre, infatti, i componenti e gli alti dirigenti di Consob, Banca d’Italia e Ivass non potranno lavorare per «*i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi*», i loro omologhi nelle autorità di regolazione di energia, comunicazioni e trasporti, non potranno prestare la propria opera alle «*imprese operanti nel settore di competenza*». Invero, non pare che la diversa formulazione possa determinare squilibri o discriminazioni di trattamento tra componenti e funzionari delle autorità nominate. Mentre desta perplessità

15 S. PELTZMAN, *Toward a More General Theory of Regulation*, in *Journal of Law and Economics*, 2, 1976, pp. 211-240.

16 H.M. BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, 1955.

17 M. LIBERTINI, *Le decisioni patteggiate nei procedimenti per illeciti antitrust*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2006, p. 1283 ss.

18 Secondo una nota ed efficace descrizione di S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. regole*, 2/2002, p. 265 ss.

19 A questi occorre aggiungere la esclusione dal divieto dei funzionari che siano stati responsabili esclusivamente degli uffici di supporto. Posto il generale dubbio sulla utilità di tanta rigidità, a voler restare nell’ambito strettamente interpretativo, non essendo rinvenibile alcuna indicazione sulla *ratio* dell’eccezione nella relazione illustrativa al dl, v’è da domandarsi secondo quali criteri si debbano individuare esattamente tali funzionari. Non è infrequente, infatti, che le singole autorità, nella loro autonomia organizzativa, attribuiscono ad uno stesso ufficio, assieme a quelle di supporto, anche altre funzioni. Non è pertanto da escludersi che tra queste ve ne siano di “sensibili” (si pensi alla segreteria generale); pertanto escludere *tout court* i responsabili degli uffici di supporto, senza ulteriori specificazioni, potrebbe condurre a facili elusioni del divieto.

l'esclusione almeno della Covip, dal momento che le sue competenze riguardano soggetti ben identificabili (i fondi pensione complementari, le casse professionali, ecc.), a differenza delle altre escluse, il cui operato incide trasversalmente su un novero indifferenziato e non immediatamente identificabile di destinatari.

Differenti sono altresì le sanzioni previste in caso di violazione del divieto: mentre per le tre autorità dei servizi finanziari si prevede la nullità dei «*contratti conclusi in violazione*», per le autorità dei servizi di pubblica utilità la conseguenza è una sanzione pecuniaria a carico tanto del componente o funzionario, quanto dell'imprenditore che, nei casi più gravi o di reiterazione dell'illecito, può giungere sino alla (probabilmente eccessiva) «*revoca dell'atto concessivo o autorizzativo*» (art. 2, comma 9, legge n. 481/1995²⁰).

Curiosamente diversa è infine la durata del divieto. Più rigida la formulazione dello stesso con riguardo alle autorità dei servizi di pubblica utilità, per le quali si prevede la durata "minima" di due anni (riducendo quella prevista originariamente, di quattro anni). Più favorevole quella stabilita per Banca d'Italia e Ivass, che *non può eccedere* i due anni, e la cui concreta determinazione è rimessa ad un Dpcm, «*da emanare previo parere della Banca centrale europea*» (così il nuovo art. 29-bis della legge sul risparmio, n. 262/2005, introdotto dalla disposizione in commento). Intermedia e "secca" è invece la durata del divieto per i componenti e dirigenti della Consob: due anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Come anticipato, la norma appare meritoria. Il fenomeno del *revolving door* è noto da tempo e pochi sono allo stato gli ordinamenti che lo hanno disciplinato, mirando a prevenire un odioso conflitto di interessi potenziale tra controllore e controllato, il quale potrebbe tradursi in una minore o più attenuata vigilanza. La norma va ad invigorire la già corposa disciplina volta a tutelare l'indipendenza e l'autonomia di giudizio dei membri delle autorità²¹. Su quale sia la durata "ottimale" del divieto è difficile fornire una risposta univoca, anche guardando alla prassi in uso in ordinamenti diversi²².

Alcuni studi recenti sembrano confermare l'utilità di divieti di questo tipo.

20 In base all'art. 2, comma 9, legge n. 481/1995, la violazione da parte del funzionario o componente è punita con una sanzione pecuniaria pari alla maggiore somma tra 25.822 euro e l'importo percepito (minimo edittale) e alla maggiore somma tra 258.228 euro e l'importo del corrispettivo (massimo edittale). Dal canto suo, all'imprenditore si applica una sanzione pari allo 0,5% del fatturato e comunque non inferiore a 154.94 euro e non superiore ad 1.032.913,50 euro. Tali valori sono rivalutati annualmente dall'ISTAT.

21 La letteratura è notoriamente vastissima. Tra i molti si ricordano: M. D'ALBERTI, *Autorità amministrative indipendenti* (dir. amm.), in *Enc. giur. Treccani*, IV, 1995, ad vocem.; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. pubb.*, 1998, p. 645 ss.; F. MERUSI-M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg., VI, ad vocem.; V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, II, p. 368 ss.; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2000; G. NAPOLITANO, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in M. CLARICH-G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, p. 87 ss.; G.P. CIRILLO-R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, cit., spec. a p. 27 ss.; L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, II ed., 2013, p. 511 ss.

22 A titolo di esempio, secondo dati riportati dall'Agcom, la durata del *cooling-off period* delle autorità delle comunicazioni è molto diversa negli ordinamenti europei che lo prevedono (non è così ad es., in Germania e Olanda): si passa dai sei mesi nel Regno Unito, un anno in Belgio, due in Portogallo sino a (massimo) tre anni in Francia. Nella gran parte dei casi (non così in Francia), nel periodo di astensione è corrisposta una certa retribuzione variamente determinata. Cfr. Memoria Agcom, cit., pp. 10-11.

Secondo Luechinger e Moser²³ vi sarebbe una correlazione tra quotazioni in borsa dei titoli delle imprese che assumono l'ex componente o funzionario di un'autorità e l'annuncio dell'assunzione stessa. Per alcuni giorni dopo la diffusione di indiscrezioni sull'entrata nei ruoli di vertice dell'ex funzionario o componente, i titoli dell'impresa che assume registrano enormi incrementi, salvo poi riassetarsi. Ciò fa sì che l'incentivo economico ad assumere per le imprese sia talmente elevato da non richiedere di per sé atteggiamenti "di favore" del componente o funzionario nell'imminenza della sua cessazione. In quest'ottica, il divieto di cui si discute sembra suscettibile, con l'unico residuo dubbio sulla durata "ottimale", di assopire gli appetiti delle imprese, o almeno di quelle quotate, ad assumere o comunque avvalersi della rete di relazioni del componente o funzionario cessato dall'incarico. Resta tuttavia da domandarsi se, con l'acquiescenza pluriennale del medesimo, non si rischi di dissipare quel "capitale burocratico" accumulato in tanti anni di servizio reso presso le autorità indipendenti²⁴. E ciò vale a maggior ragione per i dirigenti, dalle elevate professionalità, i quali potrebbero essere disincentivati ad entrare nei ruoli delle autorità in prima battuta, preferendovi assai più lucrose (v. *infra* par. 4, sulle riduzioni di spesa) posizioni nel settore privato.

3. Razionalizzazione del reclutamento del personale delle autorità indipendenti (comma 4)

Al novero delle disposizioni miranti alla "razionalizzazione" e al contenimento delle spese (di alcune) delle autorità indipendenti si ascrive il comma 4 dell'art. 22. Questo introduce un obbligo per Agcm, Consob, Covip, Art, Aeegsi, Agcom, Garante della *privacy*, Anac e Commissione per lo sciopero nei servizi pubblici (restano escluse BI e Ivass) di gestire in maniera unitaria, previa stipula di apposite convenzioni, le procedure concorsuali finalizzate al reclutamento del loro personale²⁵.

Più che razionalizzare la norma sembra porre le basi per un blocco transitorio delle procedure di reclutamento, dal momento che nessun criterio è fornito in merito ai contenuti e alla tempistica delle stipulande convenzioni. Si tratta di un rischio da scongiurare, posto che al novero delle competenze di queste autorità, in costante aumento (basti pensare all'Anac)²⁶, deve potersi far fronte con

23 S. LUECHINGER e C. MOSER, *The Value of the Revolving Door: Political Appointees and the Stock Market*, CESifo working paper 3921, 2012 (in: http://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp3921.pdf, ultimo accesso 29 settembre 2014).

24 Il punto è sviluppato da E.S. Brezis, *Promiscuous Elites, the Revolving Door, and Economic Growth*, Bar-Ilan University, Department of Economics Working Papers n. 2012-09, luglio 2013 (in http://econ.biu.ac.il/files/economics/shared/staff/u46/brezis-_promiscuous_elite-7-2013.pdf, ultimo accesso 29 settembre 2014).

25 La sanzione prevista in caso di violazione dell'obbligo è la nullità delle procedure concorsuali avviate contravvenendo alla convenzione (nullità stabilita, in via generale, anche per tutte le procedure avviate dopo il 26 giugno 2014 – data di entrata in vigore del decreto – e prima della stipula della convenzione). Sono fatte salve le procedure già in corso alla medesima data.

26 Cui proprio il d.l. n. 90/2014, art. 19, che qui si commenta, trasferisce le competenze della Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la quale cessa di esistere. Per alcuni primi commenti cfr. F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, *Commento a d.l. n. 90/2014*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2014, p. 1023 ss., M.C. COLOMBO, *Le novità a prima lettura in tema di appalti*, in *Diritto e pratica amministrativa – Il*

l'acquisizione di nuove professionalità. Rinviare tale ingresso non può che tradursi in un, ancorché transitorio, attenuato interventismo. Ciò sarebbe specialmente il caso per l'Art, entrata in funzione a gennaio 2014, e il cui organico non è ancora stato completato.

Inoltre, come sottolineato da talune autorità interessate, non può sottacersi come l'obbligo di procedure unificate per la selezione del personale di ruolo si ponga in contrasto con l'autonomia organizzativa di questi organismi, stabilita dalle leggi istitutive (si pensi all'art. 2, commi 27 e 28 della l. 481/95 in tema di organizzazione interna e funzionamento delle autorità dei servizi di pubblica utilità²⁷). Questi organismi sono, infatti, dotati del potere di adottare regolamenti interni di organizzazione, nell'ambito dei quali possono stabilire liberamente, pur se nei limiti della pianta organica definiti dalla legge, il personale di cui dotarsi e reclutarlo mediante procedure concorsuali auto-gestite.

Meno decisiva appare, per contro, la critica, pure mossa dalla maggior parte delle autorità audite nelle sedi parlamentari²⁸, che questa norma potrebbe condurre alla selezione di "profili generalisti", piuttosto che di personale altamente specializzato, come richiesto dalle funzioni esercitate da siffatte autorità. Come noto, la specializzazione e l'elevato tecnicismo sono caratteristiche costitutive della indipendenza e autonomia di giudizio di questi organismi²⁹; tuttavia, l'adozione di una procedura comune a più autorità non si ritiene possa loro impedire di individuare profili specifici e settoriali di volta in volta necessari e selezionarli nell'ambito dell'unico bando. Così come ricorrere ad un unico concorso per la selezione di profili tecnici, come segreterie, esperti contabili o dell'IT, non si ritiene possa indebolire l'autonomia organizzativa delle autorità.

4. Riduzione e razionalizzazione di altre spese: due criteri per un solo obiettivo (commi 5-8, 9, lett. d) ed f) e 9-bis)

Se la procedura unificata per il reclutamento del personale nasconde potenzialmente un blocco transitorio di assunzioni, più espliciti, in termini di ri-

Sole 24 ore, luglio-agosto 2014, p. 34 ss., M. DE BENEDETTO, *Le autorità indipendenti e gli enti pubblici*, *Commento al d.l. n. 90/2014*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2014, p. 1044 ss.

27 In tal senso si sono espresse l'Aeegsi nella Memoria presentata per l'Audizione dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera, nell'ambito della *Indagine conoscitiva per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 recante "misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, del 7 luglio 2014 (di seguito: Memoria Aeegsi), p. 6; nonché l'Agcom, nella Memoria presentata nel corso della medesime audizioni, seduta del 10 luglio 2014 (di seguito: Memoria Agcom), p. 5 («La norma sembra porsi in totale contrasto con il principio di autonomia organizzativa, che si sostanzia nella potestà di definire con propri regolamenti l'organizzazione interna, la gestione del personale e il funzionamento, prevista dalla legge istitutiva dell'Autorità e dalle direttive comunitarie. L'autonomia organizzativa è uno dei presupposti dell'indipendenza, e una delle condizioni per garantire l'autonomia è la potestà di gestire in house il reclutamento del proprio personale»), e l'Art, nella Memoria presentata nella stessa occasione, seduta del 9 luglio 2014 (di seguito: Memoria Art), p. 1.

28 In tal senso, Memoria Agcom, cit., p. 6; Memoria Aeegsi, cit., p. 5, le quali suggeriscono il ricorso ad un meccanismo alternativo per ottenere lo stesso risultato, quale quello di intervenire con Linee guida per lo svolgimento dei concorsi, eventualmente armonizzando il trattamento economico.

29 Si v. i contributi già citati in nt. 21, oltre a M. D'ALBERTI, *Il valore dell'indipendenza*, in M. D'ALBERTI e A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, cit., p. 11 ss.

sparmi richiesti, sono i commi da 5 a 8, da leggersi in combinato con i successivi commi 9, lett. d) ed f) e comma 9-bis.

Il complesso delle disposizioni richiamate aspira a realizzare risparmi di spesa, ma lo fa impiegando due diverse metodologie: la prima consiste nella indicazione di una percentuale di riduzione ovvero di un tetto alla spesa; la seconda, più complessa, è rappresentata dalla “concentrazione” di funzioni e/o di servizi.

Alla prima tipologia si ascrivono i commi 5, 6 e 9, lett) d) ed f) dell’art. 22.

Così, un primo “sforzo” (comma 5) è richiesto ai dipendenti e dirigenti delle autorità, i quali sono tenuti a rinunciare a non meno del 20% del loro trattamento economico accessorio già a partire dal 1° luglio 2014. Spetta alle autorità «*nell’ambito dei propri ordinamenti*», provvedere a siffatta riduzione.

Un secondo consistente “taglio” è imposto dalla legge con riguardo alle spese per «*consulenze, studi, ricerche e organi collegiali*» che, a partire dal 1° ottobre 2014, le autorità sono tenute a ridurre «*in misura non inferiore al 50% rispetto a quella complessivamente sostenuta nel 2013*» (comma 6³⁰). La disposizione va letta in combinato con il comma 9, lett. f), che fissa un tetto alla «*spesa complessiva per incarichi di consulenza, studio e ricerca*», la quale non può superare il «*2% della spesa complessiva*». Come osservato dal Servizio Bilancio dello Stato³¹, questi vincoli vanno a sovrapporsi a quelli già stabiliti all’art. 6, comma 7, d.l. n. 78/2010³² che, già a partire dal 2011, prevedeva un tetto alla spesa annua per studi e consulenze delle autorità indipendenti, che non doveva superare il 20% della spesa sostenuta nel 2009³³.

Un ulteriore limite di spesa è poi definito (al comma 9, lett. d)) per gli esborsi per «*sedi secondarie, rappresentanza, trasferte e missioni*», in riferimento ai quali è vietato oltrepassare la soglia del 20% della spesa complessiva³⁴. Anche in questo caso i tagli si sommano a quelli già previsti dal d.l. n. 78/2010 (all’art. 6, comma 12), a mente del quale, a decorrere dal 2011 le autorità indipendenti non possono effettuare spese per missioni superiori al 50% della spesa sostenuta nel 2009³⁵.

Mentre, come visto, per le spese relative al trattamento economico accessorio dei dipendenti, a consulenze studi e ricerche, ad organi collegiali, a sedi secondarie, trasferte e missioni, il criterio della razionalizzazione è quello della indicazione di una percentuale di riduzione o di un tetto massimo, tutt’altro, e più complesso, criterio è utilizzato con riguardo alle spese relative ai “servizi strumentali” e alla “logistica”.

30 Il comma 6 prosegue stabilendo che «*gli incarichi e i contratti in corso sono rinegoziati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto al fine di assicurare il rispetto dei limiti di cui al periodo precedente*».

31 Servizio Bilancio dello Stato, *Analisi degli effetti finanziari del ddl AC 2486-A di conversione in legge del dl 90/2014*, n. 39 del 29 luglio 2014, p. 67.

32 Dl 31 maggio 2010, n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (in G.U. 31 maggio 2010, n. 125 – S.O. n. 114), conv. con modif. nella legge 30 luglio 2010, n. 122 (in G.U. 30 luglio 2010, n. 176 – S.O. n. 174).

33 La sanzione, in caso di mancato adeguamento al limite, è severissima, ed è prevista al comma 9-bis terzo periodo: «*l’organismo interessato trasferisce al Ministero dell’economia e delle finanze una somma corrispondente all’entità dello scostamento o della maggiore spesa, che rimane acquisita all’erario*».

34 La sanzione, anche in questa ipotesi, è il trasferimento al Mef e l’apprensione all’erario di una somma pari allo scostamento o alla maggiore spesa (ex art. 22, comma 9-bis terzo periodo, *cit.*).

35 La disposizione si somma altresì alla soppressione della diaria per le missioni all’estero prevista dal medesimo decreto-legge.

Per i primi, infatti, il comma 7 prevede che essi debbano essere gestiti «*in modo unitario*» da più autorità, che all'uopo procedono a stipulare apposite convenzioni, ovvero mediante «*uffici comuni ad almeno due organismi*». La norma si perita di elencare i servizi da ritenersi “strumentali”³⁶, disponendo che «*almeno tre*» di questi, entro fine 2014, siano appunto gestiti unitariamente da almeno due autorità, vuoi mediante convenzioni, vuoi mediante uffici comuni. Alle difficoltà interpretative connesse alla sovrapposizione di questa disposizione con altre relative a specifici servizi (si pensi a quelli «tecnici e logistici», certamente parzialmente coincidenti con i servizi logistici di cui al successivo comma 9, ovvero agli «acquisti e appalti», pure oggetto di disciplina al successivo comma 8), il legislatore aggiunge un obiettivo economico assai stringente, vale a dire quello di raggiungere «*risparmi complessivi pari ad almeno il 10% della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013*».

Per i secondi (servizi logistici), si dispone che le autorità abbiano sede in un «*edificio di proprietà pubblica o in uso gratuito*», obbligo già previsto per l'Art dalla legge istitutiva³⁷, «*salve le spese di funzionamento, o in locazione a condizioni più favorevoli rispetto a quelle degli edifici demaniali disponibili*» (comma 9, lett. a)), e che non si possano adibire locali (si assume affittati) ad «*abitazione o foresteria per i componenti e il personale*» (comma 9 lett. c)). La sanzione per l'eventuale violazione dei criteri così posti è il trasferimento d'imperio presso «*uno o più edifici di proprietà pubblica da adibire a sede, eventualmente comune, delle relative autorità*», previa individuazione degli stessi da parte del «*Ministero dell'economia e delle finanze tramite l'Agenzia del demanio*», ove la (o le) autorità è tenuta a trasferire «*i propri uffici nei sei mesi successivi*» (comma 9-bis, secondo periodo).

Infine, il comma 8, facoltizza le autorità a ricorrere alle convenzioni Consip per gli acquisti e, più in generale, assoggetta anche le autorità indipendenti alle disposizioni in materia di acquisti centralizzati della pubblica amministrazione³⁸.

È chiaro come il complesso delle disposizioni richiamate più sopra aspiri ad una riduzione delle spese per consulenze, studi e ricerche, organi collegiali, servizi strumentali, per gli acquisti e per i servizi logistici.

Tuttavia, un primo limite di tale complesso normativo è rinvenibile nel coordinamento, invero non brillante, con altre norme atte a perseguire risparmi (e una “amministrazione sobria”), dettate, ad es., in materia di incarichi di consulenza, studio e ricerca, solo due mesi prima, dall'art. 14 del d.l. n. 66/2014³⁹. È lo stesso Servizio Studi della Camera a porre l'accento sulle difficoltà di stabilire l'esatto ammontare dei risparmi che si intendono perseguire a causa del

36 Tali essendo, a mente del comma 7: «affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici».

37 Cfr. art. 37, comma 1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (in G.U. 6 dicembre 2011, n. 284 – S.O. n. 251), conv. con modif. nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (in G.U. 27 dicembre 2011, n. 300 – S.O. n. 276), a mente del quale la sede dell'Art è individuata «in un immobile di proprietà pubblica nella città di Torino».

38 Si veda in proposito M. MACRÌ, *Il nuovo sistema di acquisti di beni e servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2012, p. 1167.

39 DI 24 aprile 2014, n. 66, recante *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale* (in G.U. 24 aprile 2014 n.95), conv. con modif. nella legge 23 giugno 2014, n. 89 (in G.U. 23 giugno 2014, n. 143).

sovrapporsi di questa disposizione con il comma 6 dell'art. 22 del d.l. n. 90⁴⁰.

Analoghi dubbi sorgono con riguardo ai risparmi attesi in materia di "servizi logistici" di cui alle lett. a) e c) del comma 9, i quali andrebbero coordinati con le disposizioni dell'art. 24 del citato, e quasi coevo, d.l. n. 66/2014. Queste, come noto, prevedono che le amministrazioni pubbliche attuino, a partire dal 2016, una riduzione delle spese per locazioni di almeno il 50% rispetto a quanto esborsato nel 2014.

Ulteriormente, occorre rilevare che né la relazione tecnica al decreto né, parimenti, l'Analisi degli effetti finanziari curata dal Servizio Bilancio dello Stato, quantificano esattamente i risparmi conseguibili dall'applicazione delle disposizioni in esame. Al contrario, di essi si dice che "saranno quantificabili soltanto a consuntivo"⁴¹, cioè non prima di un anno, ovvero sia in un tempo (lontano) nel quale nuovi ed ulteriori interventi di tagli alla spesa pubblica saranno possibili (esattamente come avvenuto in materia di studi e consulenze commissionati dalle autorità).

La mancanza delle quantificazioni solleva più di un quesito: ad es., è lecito domandarsi perché non siano state svolte l'analisi tecnico normativa (ATN)⁴² né, specialmente, l'analisi di impatto della regolazione (AIR)⁴³, pure richieste in questi casi⁴⁴. E soprattutto, non si comprende come si possa intervenire sull'organizzazione delle autorità e su taluni requisiti costitutivi di indipendenza (autonomia finanziaria) sul presupposto di una pretesa "razionalizzazione", senza avere dati certi sui risparmi effettivamente conseguibili. È bene rammentare che il Regolamento AIR (art. 9, comma 3) obbliga comunque ad indicare, seppure in maniera sintetica, gli effetti previsti dall'intervento normativo, tra gli altri, «sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative». Proprio il mancato ricorso a tali importanti strumenti, mercé l'urgenza della decretazione governativa, spingono ad interrogarsi sul carattere vagamente punitivo delle disposizioni in commento⁴⁵.

Infine, quelli qui introdotti (specie del primo tipo, individuati a mezzo di percentuali o tetti di spesa) sono ascrivibili alla categoria dei tagli "lineari", a valere cioè indistintamente su un novero di soggetti e in riferimento ad un numero identificato di voci di spesa. Sarebbe stato probabilmente più rispettoso dell'autonomia organizzativa di questi soggetti far precedere l'individuazione della singola voce di spesa da decurtare da una analisi interna, sul piano contabile e organizzativo, mirata ad individuare i risparmi conseguibili.

40 Cfr. Servizio Studi – Camera dei Deputati, doc. n. 196/1 30 giugno 2014, pp. 106-122.

41 Così Servizio Bilancio dello Stato, *Analisi degli effetti finanziari del ddl AC 2486-A di conversione in legge del d.l. n. 90/2014*, del 29 luglio 2014, n. 39, p. 67.

42 Cfr. Direttiva del PCM del 10 settembre 2008 relativa all'impatto normativo e alla qualità redazionale dei testi di fonte governativa trasmessi al Parlamento.

43 Cfr. Regolamento AIR approvato con DPCM 11 settembre 2008, n. 170, nel quale si disciplina lo svolgimento della valutazione preventiva degli effetti di una regolazione.

44 Cfr. Comitato per la legislazione, Dossier n. 56 – Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del d.l. 2 luglio 2014, il quale rammenta che l'assenza delle due relazioni non solo non è motivata, ma non rientra neppure nei casi di esclusione dall'obbligo di redigere l'AIR (ex art. 14 legge 28 novembre 2005, n. 246), ma ne auspica comunque lo svolgimento, pur se in un momento successivo alla emanazione dei provvedimenti d'urgenza.

45 Sul punto si vedano le considerazioni di M. DE BENEDETTO, *Le autorità indipendenti e gli enti pubblici*, cit.

5. La querelle des sièges

Quando all'indomani delle prime elezioni dirette del 1979 alcuni parlamentari europei domandarono ai governi degli Stati membri di porre rimedio al problema della pluralità delle sedi delle istituzioni comunitarie, ne nacque una disputa nota come "querelle des sièges"⁴⁶. Ci vollero tredici anni prima che, nel 1992, ci si accordasse per tenere a Strasburgo le dodici sessioni plenarie ordinarie del Parlamento europeo e a Bruxelles quelle supplementari, oltre alle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici.

La storia insegna che quella delle sedi è materia delicata, e che il solo argomento materiale (dei costi di trasferta, logistici, ecc.) non giova a superare quello simbolico e quello, altrettanto materiale, dell'indotto.

Nel 1995, la legge istitutiva delle autorità dei servizi di pubblica utilità (n. 481) stabiliva all'art. 2, comma 3, che «*al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città*». Fu così stabilito che l'Aeegsi avesse sede a Milano, l'Agcom a Napoli e, molto tempo dopo, l'autorità dei trasporti a Torino. Tuttavia, per esigenze connesse alla necessità di interfacciarsi con le istituzioni nazionali, furono create sedi secondarie nella capitale, alcune delle quali finirono per assorbire la gran parte delle funzioni, trasformando quelle principali in sedi satellite⁴⁷.

L'eco della *querelle des sièges* europea sembra avere contagiato il legislatore del d.l. n. 90, il quale, dopo aver abrogato l'obbligo di distribuire le sedi delle autorità dei servizi pubblici sul territorio nazionale (mediante il comma 10, art. 22), ha dettato una disciplina volta "sostanzialmente" a concentrare le sedi principali di queste come di altre *authorities* in una sola città⁴⁸, salvo poi rivedere la disciplina in sede di conversione.

Procedendo con ordine.

Nella formulazione ante-conversione il comma 9 dell'art. 22 affidava al Mef, per il tramite dell'Agenzia del demanio, il compito di individuare «*uno o più edifici contigui da adibire a sede comune*» di: Autorità dei trasporti⁴⁹, Aeegsi, Agcom, Covip, e Commissione di garanzia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, prevedendo come termine per il trasferimento il «*30 giugno 2015*»

46 C. VAN LIERDE, *La querelle des sièges des institutions des communautés européennes*, Louvain, 1993; E. CROISE-SCHIRTZ, *La bataille des sièges (1950-1958)*, in Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman (a cura di), *Le Luxembourg face à la construction européenne*, Luxembourg, 1996, p. 67 ss.

47 Si pensi all'Agcom, dotata di 373 unità di personale, 234 delle quali a Roma e 139 a Napoli: così il Presidente Agcom nell'audizione dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera, stenografico della Seduta 10 luglio 2014, n. 5, p. 118.

48 Nella Memoria Aeegsi, cit., l'autorità così si pronuncia: il combinato dei commi 9 e 10 (del d.l. ante-conversione) «induce a ritenere che gli uffici di tutte le Autorità di regolazione potrebbero essere trasferiti nella città di Roma, considerato che nella Capitale hanno la propria sede principale alcune autorità indipendenti elencate al citato comma 9».

49 Con specifico riguardo all'Autorità dei trasporti, il comma 11 dell'art. 22, d.l. n. 90/2014, soppressi in sede di conversione, prevedevano l'abrogazione della norma (art. 37, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modif. nella legge 22 dicembre 2011, n. 214) che individuata nella città di Torino la sede della stessa, con ciò rimettendo al Mef la decisione sulla nuova collocazione. Inoltre, e conseguentemente, il comma 12 spostava al Tar Lazio la competenza funzionale del Tar Lombardia a conoscere delle controversie relative ai poteri esercitati dall'Aeegsi (abrogando l'art. 14, comma 2 dell'All. 1 al Codice del processo amministrativo, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

(primo periodo). Stessa procedura era prevista per la Consob (per la sola sede di Roma), l'Agcm, il Garante della *privacy* e l'Anac, con due precisazioni, derivanti dalla loro natura (definita con terminologia non convincente) di autorità "di garanzia", ovvero: «*tene[re] conto delle esigenze di riservatezza connesse alle loro funzioni di vigilanza*», e «*in modo da assicurare che le stesse abbiano non più di due sedi comuni*» (secondo periodo).

In sede di conversione del d.l. n. 90, il comma 9 è stato riscritto integralmente ed è stato inserito il già menzionato comma 9-bis.

La lett. b) del comma 9 prevede ora la «*concentrazione degli uffici nella sede principale, salvo che per oggettive esigenze di diversa collocazione in relazione alle specifiche funzioni di singoli uffici*»; mentre la lett. e) richiede la «*presenza effettiva del personale nella sede principale non inferiore al 70 per cento del totale su base annuale, tranne che per la Consob*».

Entrambe le disposizioni sono inserite nei "criteri" in base ai quali le autorità debbono gestire i propri "servizi logistici", di cui si è detto più sopra. Ne deriva che le sanzioni previste in caso di mancato rispetto di questi siano, rispettivamente, il trasferimento coattivo in uno o più edifici pubblici da adibire "eventualmente" a sede comune (comma 9-bis, secondo periodo); ovvero l'acquisizione all'erario di «*una somma corrispondente all'entità dello scostamento o della maggiore spesa*» derivante dalla violazione (comma 9-bis, terzo periodo).

In sostanza, mentre l'intervento del legislatore del d.l. n. 90 mirava a concentrare le sedi delle autorità indipendenti in una sola città, senza tenere conto evidentemente dei costi che il trasferimento avrebbe comportato, né quantificare esattamente i risparmi eventualmente conseguibili, il Parlamento, in sede di conversione, ha più coerentemente rispettato la collocazione esistente, chiedendo sforzi di contenimento dei costi connessi alla logistica (leggasi trasferite, missioni, ecc.).

Questa "inversione di rotta" si deve verosimilmente alle forti voci contrarie allo spostamento, ovunque esso fosse, delle sedi delle autorità, le quali ultime sono state le prime a levarsi in sede di audizioni.

Nelle memorie riecheggiano i toni simbolici e materiali, come lo «*sradicamento di risorse dal territorio ... ove si è sviluppato il vero mercato del lavoro nei settori di competenza dell'Autorità*»⁵⁰. E quelli più pratici, sostenuti da varie autorità che, dopo aver quantificato i costi dello spostamento a fronte dei risparmi conseguibili (cosa che sarebbe spettato al legislatore fare), sottolineano la sproporzione dei primi rispetto ai secondi, in verità esigui⁵¹.

Ma non mancano considerazioni più teoriche, relative alla conservazione delle elevate competenze tecniche, che da uno sradicamento territoriale si sarebbero potute perdere, con conseguente attenuazione dell'indipendenza, a

50 Così nella memoria presentata dall'Aeegsi, cit., p. 4.

51 L'Aeegsi, ad es., così quantifica le due voci: «*(...) in ragione delle iniziative di questa Autorità, già in corso, si va a determinare una riduzione del costo degli immobili in uso all'Autorità stimabile in 1.400.000 euro l'anno (circa un terzo rispetto ai canoni di locazione attuali); l'attuazione tout court di quanto previsto dal comma 9 dell'articolo 22 determinerebbe, invece, un incremento di costi correlati al potenziale trasferimento della Struttura che, nei prossimi anni, si potrebbe attestare oltre i 10 milioni di euro*» (Memoria Aeegsi, cit., p. 5). Similmente, sebbene in misura meno circostanziata, l'Agcom: «*Una tale decisione [i.e. di spostare la sede principale da Napoli a Roma], infatti, comporterebbe da un lato il rischio di depauperare l'Autorità di risorse umane specializzate e altamente qualificate (nella sede di Napoli operano importanti Direzioni di linea con personale altamente specializzato) e dall'altro non avrebbe necessariamente un effetto di riduzione dei costi*» (Memoria Agcom, cit., pp. 8-9).

svantaggio dei soggetti regolati e della collettività tutta⁵².

Invero, la dislocazione delle autorità nelle varie città non ha diretta connessione con le funzioni esercitate, ovverosia non è un obiettivo di tipo federalista quello che si intende realizzare, quanto piuttosto di equità territoriale e di distribuzione dell'indotto. Appare pertanto comprensibile e giustificata la decisione del legislatore di non operare uno spostamento d'imperio delle sedi, sebbene la persistente abrogazione dell'art. 2, comma 3, legge n. 481/1995, col conseguente venir meno dell'obbligo di distribuire le sedi su varie città, lascerà libero il legislatore di scegliere la collocazione delle future (ove ve ne saranno) autorità.

Sul piano applicativo, la nuova disciplina delle sedi presenta talune criticità. In primo luogo, è difficile immaginare cosa debba intendersi per «concentrazione degli uffici nella sede principale» e come si possa inequivocabilmente stabilire una violazione di tale criterio, specie alla luce delle larghe maglie dell'eccezione. Come pure risulta arduo tradurre in una somma quantificabile (e trasferibile al Mef) la mancata «presenza effettiva» del personale (si deve ritenere, solo quello nei ruoli) nella sede principale.

6. Il numero dei componenti della Consob: una disposizione in controtendenza? (comma 13)

Con il comma 13 dell'art. 22 viene soppressa la norma che aveva disposto la riduzione del numero dei componenti della Consob da cinque a tre unità (lett. e) dell'art. 23, comma 1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201⁵³). Era l'autunno del 2011 e il clima politico favorevole ad un taglio della spesa pubblica si era abbattuto anche sulle autorità indipendenti, prevedendo che il numero dei componenti di molte di esse fosse ridimensionato⁵⁴. Nello specifico, l'art. 23, comma 1, d.l. n. 201/2011 prevedeva, oltre alle riportate modifiche per la Consob, la riduzione da nove a cinque del numero dei componenti di Agcom e della Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici; da sette a tre di quelli dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (oggi riassorbita in seno all'Anac⁵⁵); da cinque a tre di quelli dell'Aeegsi, dell'Agcm, di Covip e della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PP.AA. (Covip, poi trasformata in Anac); da sei a tre di quelli del Consiglio dell'Isvap.

Per effetto del comma 13 della disposizione in commento, queste riduzioni vengono meno per la sola Consob. La norma sembrerebbe in controtendenza rispetto all'obiettivo di riduzione della spesa. Così tuttavia non dovrebbe essere, avendo il legislatore previsto che «ai maggiori oneri» derivanti dal ripristino

⁵² Cfr. Memoria Aeegsi, cit., p. 4. In senso conforme, Memoria Agcom, cit., pp. 8-9.

⁵³ Recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, conv. nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. decreto "Salva-Italia").

⁵⁴ Sul d.l. Salva-Italia si v. G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, *Commento a d.l. n. 201/2011*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2012, p. 229 ss. il quale rileva i vantaggi (riduzioni di spesa, accelerazione del processo decisionale, restrizione dei margini di spartizione politica dei posti, riduzione dei costi dell'attività di *lobbying*) e gli svantaggi (perdita di *expertise* ed irrigidimento della dialettica interna) delle riduzioni del numero dei componenti i collegi delle autorità (p. 235).

⁵⁵ Si veda l'art. 19 del d.l. n. 90/2014, su cui F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, cit.

dei due commissari soppressi, stimati dalla disposizione di legge (!) in «480.000 euro annui», dovrà fare fronte la stessa Consob. Con due vincoli (comma 15, art. 22): per reperire le risorse essa dovrà implementare «risparmi di spesa ulteriori a quelli previsti a legislazione vigente»; e non potrà «incrementare il contributo a carico dei vigilati». Difficile immaginare nelle pieghe del bilancio Consob voci di spesa ulteriori rispetto a quelle di cui già si prevede una consistente riduzione (stipendi, sedi, servizi ausiliari, consulenze, ecc.) dalle quali la Commissione possa ricavare le risorse necessarie per far fronte a questo reintegro del collegio. Un *cul de sac* che non potrà che condurre la stessa a richiedere una «contribuzione a carico del bilancio dello stato»⁵⁶, con l'effetto di neutralizzare l'obiettivo avuto di mira.

7. Conclusioni

Le disposizioni recate dall'art. 22, d.l. n. 90/2014 hanno il meritorio obiettivo di ridurre la spesa pubblica, ma non sembrano tenere conto del fatto che le autorità indipendenti, ancorché aventi natura amministrativa, abbiano un ruolo e funzioni peculiari nel nostro ordinamento e in quello comunitario. Il legislatore del d.l. n. 90 sembra piuttosto assimilare questi organismi a qualsiasi altra amministrazione, aggredendoli 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 delle autorità. Talune delle quali (si pensi ad Aeegsi, Agcom e Art) non gravano sull'erario, ma sono autofinanziate a mezzo di contributi sulle imprese del settore. Pertanto, le riduzioni di spesa non si tradurrebbero in guadagni per l'erario, assimilando l'intervento più ad una norma di stampo "moralizzatore". Lo stesso dicasi per la norma sulle spese in consulenze, che pure appare connotata in tal senso, mentre le consulenze spesso appaiono necessarie per reperire sul "mercato delle idee" competenze non necessariamente esistenti nell'organico delle autorità.

Inoltre, anche con riguardo ai supposti attentati all'*expertise* del personale e dei componenti delle autorità (messe eventualmente a repentaglio dalle norme sulle sedi o da quelle sui concorsi unitari), dei quali si è detto essere più fittizi che reali, residua comunque il dubbio che riducendo le spese (specie in stipendi, ma anche in altri *benefit*) alla fine un bravo funzionario o semplicemente un bravo giovane preferirà sbocchi professionali nel settore privato.

Più in generale, non può nascondersi la preoccupazione che dalla concreta realizzazione dell'obiettivo del risparmio di spesa possano derivare rischi di compressione delle funzioni affidate alle cure di queste autorità (tutelano infatti diritti fondamentali e, non ultima, la "democrazia economica"), della loro autonomia organizzativa e finanziaria e, quindi, della loro indipendenza. In questo senso, il d.l. n. 90 sembra bicefalo: da un lato, rafforza le norme a presidio dell'indipendenza con incompatibilità successive e il divieto di nomine inter-autorità; dall'altra, intervenendo sulle spese, ridefinisce, comprimendoli, i confini dell'autonomia organizzativa e finanziaria.

La buona notizia è che resta intatto il terzo presidio dell'indipendenza:

⁵⁶ Così si legge a p. 61 della Verifica delle quantificazioni, 15 luglio 2014, n. 123, curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

l'autonomia funzionale (quell'"operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"), da intendersi, per sottrazione, come attivismo e vigore dell'intervento.

Ben vero che questo dipende, in ultima analisi, da qualità personali dei componenti delle autorità; tuttavia, poiché tagliare le risorse finanziarie è un modo per limitare l'operatività delle autorità, medio termine, incidere sulle prime due forme di autonomia, non potrà non avere conseguenze anche sulla terza. Come dire che la *smoking gun* della scure sulle spese è lì sul tavolo, a ricordare alle autorità che, nelle pieghe di un intervento di risparmio, possono celarsi (e neanche troppo) attentati più o meno diretti alla preziosa qualità, voluta per molte di esse dal diritto comunitario.

Inoltre, il metodo dei tagli lineari non solo tratta questi organismi alla stregua di qualsiasi altro centro di spesa della pubblica amministrazione, solo più privilegiata di altre, ma non consente di tenere in debito conto la diversità, non solo di funzioni, ma anche di organizzazione e contabile delle varie autorità amministrative indipendenti. Le disposizioni sul personale e sulle retribuzioni, poi, lasciano trasparire un rapporto non positivo, quasi punitivo, tra politica e tecnocrazia che, come detto, rischia di travisare quella che dovrebbe essere una ricchezza (l'*expertise* e la professionalità dei funzionari, specie di più elevato grado) relegandola a fronte di resistenza verso un'amministrazione efficiente.

Non sembra dunque possibile pensare di tagliare le spese di queste autorità senza al contempo tagliarne anche gli "artigli".