

MEMORIA 7 LUGLIO 2014
329/2014/I/COM

**DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO
LEGGE 24 GIUGNO 2014, N. 90, RECANTE “MISURE URGENTI
PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA TRASPARENZA
AMMINISTRATIVA E PER L’EFFICIENZA DEGLI UFFICI
GIUDIZIARI” (AC 2486). OSSERVAZIONI DELL’AUTORITÀ
PER L’ENERGIA ELETTRICA IL GAS E IL SISTEMA IDRICO
IN MERITO ALLE NORME CONCERNENTI LE AUTORITA’ DI
REGOLAZIONE**

Memoria per l’audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

desidero ringraziare la I Commissione della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito al disegno di legge di conversione del decreto legge 24 giugno n. 90, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (AC. 2486).

Nella presente memoria ci si sofferma sul solo articolo 22 che contiene norme concernenti questa Autorità di regolazione.

Con questa audizione, l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori della I Commissione, dando contestualmente la piena disponibilità a fornire ulteriori integrazioni alle considerazioni che mi accingo ad esporre succintamente, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete avanzare.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 9 luglio 2014

1. Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità), formula, attraverso questa memoria, alcune osservazioni in merito agli effetti di talune disposizioni dell'articolo 22, sulla razionalizzazione delle autorità indipendenti, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”* (AC 2486), attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, finalizzato alla successiva conversione in legge del medesimo decreto.

Al riguardo, si prende atto che, accanto ad un disegno generale di riforma della Pubblica Amministrazione, si è ritenuto di considerare anche interventi di razionalizzazione delle autorità amministrative indipendenti (art. 22); ciò anche a fronte di un contesto normativo che si è stratificato nel tempo in modo non sempre coerente. Appare ragionevole l'esigenza, tra l'altro, di superare casi di sovrapposizioni funzionali e di esplicitare e declinare la distinzione tra autorità di garanzia, di regolazione e di vigilanza. In tale ottica, si comprende lo sforzo di razionalizzazione sotteso all'intervento legislativo in questione, volto a definire il più possibile un insieme di regole comuni alle tre fattispecie di autorità.

Tuttavia, risulta opportuno che le autorità, nell'esercizio delle varie forme di autonomia loro riconosciute, possano declinare misure di dettaglio in ragione della richiamata distinzione tra autorità di garanzia, di regolazione e di vigilanza e, più in particolare, della diversità delle specifiche funzioni a ciascuna di esse attribuita, diversità ormai radicate e conclamate nelle distinte discipline settoriali europee.

Ciò premesso, vanno rappresentate le preoccupazioni che talune specifiche disposizioni del suddetto articolo 22 pongono in ordine alla continuità e alla funzionalità dell'azione di questa Autorità, con il rischio di indebolire gravemente la sua funzione di regolazione e di controllo dei settori energetici e del sistema idrico. Tali preoccupazioni riguardano, da un lato, la tenuta della alta specializzazione connessa alla funzione di regolazione e, dall'altro, la caratteristica dell'Autorità in considerazione delle specificità dei settori regolati, energia ed idrico, che hanno particolare delicatezza e rilevanza nell'economia del Paese (mercati energetici liberalizzati, ma non ancora maturi, settori in rapida evoluzione, incidenza di disposizioni assunte a livello europeo, *governance* complessa nel settore idrico).

2. La sede dell'Autorità

In particolare, il comma 9 dell'articolo 22 prevede che, entro il 30 settembre 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze individui, tramite l'Agenzia del demanio, uno o più edifici contigui da adibire a sede comune 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, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e che il trasferimento dei relativi Uffici venga effettuato entro il 30 giugno 2015.

Tale previsione, se letta unitamente al successivo comma 10 - che prevede l'abrogazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 481/1995, che poneva il divieto per più Autorità di regolazione dei servizi pubblici di avere sede nella stessa città - e al comma 12 - che prevede l'abrogazione della norma del codice del processo amministrativo che devolve la competenza esclusiva delle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico al Tar Lombardia - 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.

Com'è noto questa Autorità, fin dalla sua prima operatività nel 1997, ha la sede istituzionale, legale e soprattutto operativa (la Struttura) nella città di Milano, ove lavora oltre l'80% del suo personale dipendente, ad elevata qualificazione e specializzazione ed ha in Roma un Ufficio in cui sono concentrate principalmente le funzioni relazionali e di comunicazione.

L'attuazione della norma in questione determinerebbe un trasferimento d'ufficio di detto personale, con rilevanti gravi effetti negativi sia in termini funzionali sia di costi; segnatamente:

- in termini funzionali, in quanto un trasferimento di oltre 500 chilometri produrrebbe un impatto per il personale dell'Autorità difficilmente sostenibile dal punto di vista non solo economico ma anche sociale e comporterebbe lo sradicamento di risorse dal territorio lombardo ove si è sviluppato il vero mercato del lavoro nei settori di competenza dell'Autorità. Tutto ciò con il conseguente alto rischio di depauperare l'Autorità di risorse umane altamente specializzate - selezionate attraverso pubblici concorsi e con qualificate esperienze formatesi e consolidate negli anni alle dipendenze della stessa Istituzione - non solo con notevole detrimento della nostra Struttura ma anche a scapito dei settori regolati. Verrebbe, infatti, meno una delle caratteristiche principali delle autorità amministrative indipendenti, ossia l'adeguatezza delle risorse umane rispetto alle delicate, complesse e specialistiche funzioni attribuite loro, ritenuto espressamente dalla più recente disciplina comunitaria (cfr. Direttive europee 2009/72/CE e 2009/73/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale - c.d Terzo Pacchetto Energia) uno degli elementi essenziali per garantire la terzietà dell'Autorità e considerato a livello europeo «un principio chiave del buon governo e una condizione fondamentale per l'instaurarsi della fiducia sul mercato». Proprio la competenza della Struttura è condizione necessaria per l'esercizio dell'indipendenza, aspetto caratterizzante dell'Autorità. Ne deriva che se l'indipendenza è il valore imprescindibile dell'Autorità, allora deve esserne preservata la competenza.
- in termini di costi, lo spostamento degli Uffici delle autorità di regolazione dalle sedi originariamente previste comporterebbe oneri finanziari rilevanti per questa Autorità, a fronte di un mancato risparmio per la collettività. È utile ricordare che il finanziamento di questa Autorità non grava sulla generale imposizione fiscale, ma su un contributo versato dagli operatori dei settori regolati, recentemente ridotto sia nell'energia che nell'acqua e, di conseguenza, i costi relativi all'immobile della sede di Milano non sono a carico della fiscalità né gravano sul bilancio dello Stato. In questo caso, trattandosi di mobilità obbligatoria, l'Autorità si troverebbe a dover applicare - su larga scala e per più anni - gli istituti previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro per tale evenienza, facendosi carico di un onere potenziale stimato di oltre 10 milioni di euro.

L'Autorità (che da sempre ha rigorosamente dato attuazione alle norme di contenimento di spesa e ha tenuto l'aliquota contributiva del proprio autofinanziamento da parte degli operatori del settore ben al di sotto dei limiti di legge) ha già avviato iniziative per aderire alla prevista razionalizzazione e ai sacrifici imposti dalla contingenza economica individuando in Milano, sulla base delle iniziative già da tempo intraprese con l'Agenzia del Demanio e con le Istituzioni pubbliche presenti sul territorio, una diversa collocazione, con conseguente risparmio di spesa, rispetto agli oneri attuali, stimato tra il 20% e il 30% (ben oltre quindi il risparmio atteso del 10% previsto dal comma 7 del medesimo articolo 22) ovvero, ove possibile, uno o più edifici da utilizzare in comune con autorità già operanti in Milano, quale la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), con cui, peraltro, condividiamo già oggi importanti funzioni di controllo sui mercati finanziari dell'energia e, in prospettiva, funzioni di monitoraggio per l'attuazione del Regolamento UE 1227/2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (REMIT).

Analogo sforzo l'Autorità intende realizzare anche per quando concerne gli uffici di Roma, prevedendo il rilascio dei locali, in locazione, di via delle Vergini in Roma, (l'altro ufficio dell'Autorità in Roma, in via dei Crociferi, è di proprietà della stessa Autorità con oneri azzerati) ed aderendo, per il personale di detti uffici, alla indicazione di accorpamento degli immobili delle Autorità, di cui al comma 9 dell'articolo 22 in questione, con conseguente risparmio di spesa di oltre 700 mila euro l'anno.

Concludendo, 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.

Pur comprendendo le finalità dell'articolo 22 del decreto legge 90/2014, che si inserisce in una serie di norme di contenimento della spesa pubblica e pur aderendo alla necessità di condivisione di sacrifici imposti dall'attuale situazione economica, quanto sopra evidenzia come si possano ottenere, in altro modo, risultati anche superiori, senza necessità di operazioni di trasferimento coatto di numeri ingenti di personale da Milano a Roma e preservando, quindi, l'elevata qualificazione professionale e la specializzazione di questa Autorità, quali veri valori irrinunciabili.

3. Le procedure di reclutamento del personale dell'Autorità

Il rischio di un depauperamento delle professionalità accuratamente selezionate e formatesi via via con gli anni, con specializzazione nel settore di riferimento, e dei conseguenti effetti sulla efficacia dell'azione dell'Autorità si verrebbe a determinare anche per effetto dell'applicazione del comma 4 dello stesso articolo 22, che prevede che le procedure concorsuali per il reclutamento di personale non solo delle autorità di regolazione ma di tutte le principali autorità amministrative indipendenti, siano gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi.

È il caso di ricordare, infatti, che le autorità amministrative indipendenti non costituiscono una categoria omogenea e si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di garanzia, di regolamentazione e di vigilanza) e per i settori di intervento, che spaziano, solo per citare le autorità di regolazione, dal sistema idrico ai trasporti, dai settori energetici alle telecomunicazioni.

La previsione di procedure concorsuali "unificate" per il reclutamento del personale di ruolo della maggior parte delle autorità indipendenti non sembra andare nella direzione della selezione in base alla maggior professionalità e competenza relativa allo specifico settore di riferimento; al contrario, un concorso unico sembrerebbe portare alla selezione di profili "generici" o "generalisti" e, quindi, di personale non specializzato che necessita di un affiancamento specialistico, con aggravii di spesa per le autorità e con un generale danno per l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa. Inoltre, una tale previsione sembra porsi in totale antinomia con quanto previsto dall'articolo 2, commi 27 e 28, della legge istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità 481/95, che riconosce, alle medesime, l'autonomia organizzativa, attraverso la potestà di definire, con propri regolamenti, le regole di organizzazione interna e di funzionamento. Norma che ha ricevuto piena conferma nelle richiamate Direttive europee 2009/72/CE e 2009/73/CE che, com'è noto, hanno forza prevalente sul diritto interno.

Se si ritiene di intervenire in tale ambito, nel rispetto di quanto sopra evidenziato, potrebbero essere più utilmente definite linee guida per la razionalizzazione dei concorsi a cui tutte le autorità dovrebbero attenersi, nell'ambito della richiamata autonomia organizzativa.

4. L'incompatibilità

La disamina dell'articolo 22 induce a soffermarsi su un aspetto rilevante in ordine alla possibilità di attrazione, in questa Autorità, di professionalità e personalità adeguate, a causa della previsione di un elemento discriminante nella disciplina dell'incompatibilità prevista per i dirigenti a tempo indeterminato e i per i Componenti degli organi di vertice delle autorità di regolazione (inclusa l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico) rispetto alla disciplina prevista per le altre autorità indipendenti.

L'articolo 22, al comma 3, lettera a), integrando l'articolo 2, comma 9, della legge 481/95 stabilisce, infatti, per i dirigenti a tempo indeterminato e per i Componenti delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, il divieto, per i quattro anni successivi alla cessazione dell'attività, di "intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza". In caso di violazione del menzionato divieto, salvo che il fatto costituisca reato, l'articolo 2, comma 9, della legge 481/95 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria che, nel massimo, può giungere sino a 250.000 euro (o, se l'importo del corrispettivo percepito supera i 250.000 euro, corrispondere all'importo del corrispettivo stesso).

Detto regime di incompatibilità *ex post* per un lungo periodo di tempo (ben 4 anni) – per i dirigenti introdotto a valere dal decreto legge, senza tener conto degli esistenti rapporti di lavoro – unitamente al giusto regime della incompatibilità assoluta durante il servizio (rafforzata rispetto al restante mondo della Pubblica Amministrazione) e agli ulteriori limiti di progressione di carriera ed economica già in vigore rischiano di provocare una notevolissima decrescita del grado di interesse delle posizioni offerte presso l'Autorità nei confronti del mercato privato, in settori ove il presidio pubblico di un'autorità indipendente si connota anche per l'elevata qualificazione e la competenza riconosciuta alle persone che vi operano.

Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene che quanto previsto dal comma 3 in materia di regime di incompatibilità, nell'impossibilità di remunerare adeguatamente una così forte compressione del diritto al lavoro costituzionalmente garantito, debba essere significativamente ridotto; un periodo congruo potrebbe risultare quello di due anni, limite già previsto al primo comma del predetto articolo 22, già doppio rispetto ai divieti post-carica posti dalla legge generale sul conflitto di interessi (legge 215/2004) e, in ogni caso, ragionevolmente congruo per l'obsolescenza effettiva di qualunque tipo di affidamento che possa ingenerarsi nei soggetti regolati.