

Ufficio relazioni istituzionali e rapporti con il Parlamento

Dossier di inizio legislatura

Sommario

Premessa

1. Le funzioni dell'Autorità nel codice dei contratti.
2. Le nuove funzioni nella legislazione 2010-2012.
3. L'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti: punti qualificanti del documento conclusivo.

Premessa

L' Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dal 1999, anno della sua istituzione, svolge attività di vigilanza su un comparto molto esteso della spesa pubblica. Ammonta infatti a circa 160 miliardi di euro il complesso delle spese nei lavori, servizi e forniture.

Questi compiti tradizionali di vigilanza, che prendono origine dalle fonti normative comunitarie (art. 81, comma 2, della direttiva 2004/18/CE e art. 72, comma 2, della direttiva 2004/17/CE) sono stati

affiancati da nuove funzioni di raccolta e gestione di dati e informazioni, funzionali alla semplificazione della pratica amministrativa di partecipazione alle gare, maggiore trasparenza della pubblica amministrazione e maggiore efficienza della spesa pubblica.

Alcune disposizioni infine ne hanno modificato il profilo organizzativo, la struttura operativa, e il sistema di finanziamento, determinando alcune criticità che possono pregiudicare la corretta funzionalità dell'istituzione.

1. Le funzioni dell'Autorità nel codice dei contratti

L'Autorità, sebbene fosse stata prevista nel vasto programma di riforma del sistema dei lavori pubblici varato dalla legge quadro n. 109/94, è stata effettivamente istituita nel 1999. La creazione dell'Autorità ha segnato una svolta cruciale nel sistema degli appalti pubblici in quanto, per la prima volta, intorno a questo organismo ed alle sue attribuzioni, il legislatore, sotto la spinta del diritto comunitario, ha voluto far ruotare tutto il grande profilo di riforma del sistema di affidamento ed esecuzione dei lavori pubblici.

Il progetto di riforma ha trovato organico compimento con l'emanazione del decreto legislativo 163/2006 che ha, tra l'altro, esteso la vigilanza al settore dei servizi e delle forniture.

L'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture al fine di garantire il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle procedure di gara. Inoltre segnala al Governo ed al Parlamento, con apposita comunicazione, fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici e formula al Governo proposte in ordine alle modifiche alla legislazione di riferimento e di revisione del regolamento. Infine predispone ed invia al Governo ed al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici

Oltre alla vigilanza, all'Autorità fanno capo un potere di regolazione, un potere ispettivo e un potere sanzionatorio. Il potere di regolazione ha l'obiettivo di orientare gli operatori del mercato vigilato mediante la formulazione di regole di comportamento secondo parametri giuridici, economici e di efficienza. Esso non incide sulle scelte politiche o discrezionali della Pubblica Amministrazione, ma interviene nel campo della cosiddetta discrezionalità tecnica laddove vi siano lacune normative o dubbi interpretativi. Una funzione quindi con la quale si intende coniugare l'interesse pubblico alla corretta esecuzione del contratto con l'esigenza di chiarificazione e di semplificazione delle relative procedure, sempre più avvertita dagli operatori del settore.

Il potere ispettivo mira, invece, ad accertare nei casi concreti se vi sia stato il rispetto delle norme da parte degli operatori e ha come sbocco l'emanazione, da parte dell'Autorità, di deliberazioni adottate a seguito di iniziative prese ad istanza degli interessati o d'ufficio. L'attività ispettiva assume un ruolo di estrema rilevanza anche per l'esercizio, da parte dell'Autorità, del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese che partecipano alle gare d'appalto che si sostanzia nel controllo sulle Società Organismi di Attestazione (SOA) e sulle attestazioni di qualificazione rilasciate da queste ultime.

All'Autorità è poi riconosciuto un potere sanzionatorio correlato al potere ispettivo. Occorre sottolineare che i poteri di regolazione e ispettivo non sono accompagnati da effettivi poteri di intervento nei casi di riscontrata inosservanza della disciplina di settore. Ad eccezione dei poteri sul sistema di qualificazione, infatti, l'Autorità non ha il potere di incidere direttamente né sulle procedure concorsuali, né sulla fase esecutiva dei contratti pubblici, poiché le deliberazioni adottate nei casi concreti hanno il valore di pareri non vincolanti, pareri che si sostanziano, in caso di accertamento di comportamenti difforni dalle discipline di settore, nell'invito al riesame dei provvedimenti adottati, ai fini dell'annullamento o della modifica degli stessi in sede di autotutela. Pertanto, in mancanza di poteri vincolanti/autoritativi, gli atti assunti dall'Autorità, per l'autorevolezza e il ruolo dell'organismo emanante, possono avere solo un effetto di *moral suasion*. Allo stesso modo, ai provvedimenti adottati sulle singole fattispecie, la giurisprudenza amministrativa riconosce la natura di pareri non vincolanti, in quanto contenenti l'invito al riesame

degli atti del procedimento, con eventuale possibilità di annullamento o riforma, in sede di autotutela.

Un organo ausiliario che svolge un ruolo centrale nell'attività svolta dall'Autorità è l'Osservatorio dei contratti pubblici. Questa struttura, che opera anche in collaborazione con altre analoghe strutture della pubblica amministrazione, provvede alla raccolta ed all'elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici. Inoltre ha il compito di determinare annualmente i costi standardizzati su tipo di lavoro, servizio o fornitura, in relazione a specifiche aree territoriali. Presso l'Osservatorio poi, è istituito il Casellario informatico delle imprese qualificate, formato sulla base delle attestazioni trasmesse dalle SOA e delle comunicazioni delle stazioni appaltanti.

In una situazione di autonomia si colloca, presso l'Autorità, la Camera arbitrale per i contratti pubblici. La Camera arbitrale cura la formazione e la tenuta dell'albo degli arbitri, redige il codice deontologico degli arbitri camerali e provvede agli adempimenti necessari alla costituzione ed al funzionamento del Collegio arbitrale in caso di mancato accordo per la nomina del terzo arbitro.

2. Le nuove funzioni nella legislazione 2010-2012

Le disposizioni legislative che si sono susseguite, dalla legge finanziaria per il 2010 fino alla legge di stabilità per il 2013, hanno modificato in profondità l'Autorità. Da una parte investendola di nuove e significative funzioni, dall'altra modificandone il profilo di autonomia contabile, finanziaria ed organizzativa. Le principali hanno riguardato:

2.1 La banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

Il decreto-legge n. 5 del 2012, convertito in legge dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, all'art. 20, comma 1, lettera a) ha aggiunto l'art. 6-bis al d.lgs. 163/2006, prevedendo l'istituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP). La documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare è acquisita presso la BDNCP e le stazioni appaltanti verificano il possesso dei requisiti

esclusivamente presso la stessa, con notevole semplificazione della pratica amministrativa e con una significativa riduzione dei costi di partecipazione.

2.2 Tracciabilità dei flussi finanziari

Il legislatore, attraverso le disposizioni dell'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dalla legge n. 217/2010 di conversione del decreto-legge 187/2010, nonché dell'art. 6 della stessa legge 136/2010 e dell'art. 6 del decreto-legge 187/2010, ha introdotto disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari per contrastare la criminalità organizzata e le infiltrazioni nelle commesse pubbliche mediante le seguenti azioni:

- Anticipare, il più possibile a monte, la soglia di prevenzione, creando meccanismi che consentano di intercettare i fenomeni di interazione criminale nella contrattualistica pubblica;
- Rendere trasparenti le operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, in modo da consentire un controllo a posteriori dei flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

Gli obblighi di tracciabilità si articolano essenzialmente in tre preadempimenti principali:

- a) Utilizzo dei conti correnti bancari e postali dedicati alle commesse pubbliche;
- b) Effettuazione dei movimenti finanziari relativi alle commesse pubbliche esclusivamente mediante lo strumento del bonifico bancario o postale, oppure attraverso l'utilizzo di altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni;
- c) Indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 10 gennaio 2003, n. 3, del codice unico di progetto (CUP).

2.3 Normativa antimafia, white list e rating di legalità

L'Autorità è stata chiamata a svolgere un ruolo all'interno dell'attività di contrasto alla criminalità organizzata. In particolare all'osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l'Autorità viene comunicata l'informazione antimafia interdittiva, affinché questo provveda al suo inserimento nel

casellario informatico e nella banca dati nazionale dei contratti pubblici. Tale attività informativa è finalizzata a prevenire infiltrazioni mafiose. A tale proposito l'Autorità partecipa ai protocolli di legalità, stipulati con gli enti locali.

Inoltre ha stipulato un protocollo d'intesa con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al fine di collaborare all'attività di valutazione delle imprese per l'attribuzione a queste di un rating di legalità (art. 5-ter del decreto-legge 1/2012). Del rating si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario.

2.4 Monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche (d.lgs. 229/2011)

Le amministrazioni pubbliche e i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche sono tenuti a detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato, contenente le informazioni relative alla pianificazione ed alla programmazione delle opere e dei relativi interventi, al loro affidamento e stato di attuazione. Sono inoltre tenute a detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili per assicurarne la tracciabilità. I dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurali saranno inoltrati dalle stazioni appaltanti all'Autorità, e ciò costituirà condizione necessaria al fine dell'erogazione dei finanziamenti pubblici.

Deve inoltre essere garantito che l'opera pubblica sia corredata, ai fini dell'affidamento dei relativi finanziamenti pubblici, del codice unico di progetto (CUP) che deve figurare già nella fase di presentazione e in tutte le successive transazioni. Il codice identificativo di gara (CIG), che è indispensabile per gli adempimenti informativi relativi alle procedure di gara, non può essere rilasciato dall'Autorità nei confronti dei contratti sprovvisti di CUP.

2.5 Spending review 1 (decreto-legge n. 52/2012)

L'Autorità è stata chiamata a svolgere un ruolo in tema di acquisizione e trattamento dei dati in tema di acquisizione di beni e servizi. Infatti l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che opera presso l'Autorità, rende pubblici, attraverso il proprio portale, i dati e

le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti relativi al conferimento dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista. Inoltre, limitatamente ai settori ordinari, l'inizio dei lavori, lo stato di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi e forniture, l'effettuazione del collaudo e l'importo finale.

2.6 Razionalizzazione della spesa sanitaria (art. 17, decreto-legge 98/2011)

Nell'ambito delle attività relative alla determinazione annuale dei costi standardizzati da parte dell'osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, l'Osservatorio stesso, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento, ivi compresi quelli eventualmente previsti dalle convenzioni CONSIP, nonché dei dispositivi medici ed dei farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari. L'osservatorio cura anche la pubblicazione sul sito web dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi.

2.7 La legge anticorruzione (L. 190/2012)

L'Autorità è soggetto passivo al quale si applicano le disposizioni della legge 190/2012. La legge ha inoltre previsto in capo all'Autorità alcune funzioni di banca dati. L'Autorità infatti è chiamata innanzitutto a redigere uno schema tipo sulla base del quale sono pubblicati i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche (art. 1, comma 15). Inoltre le amministrazioni trasmettono in formato digitale all'Autorità le informazioni riguardanti i contratti di lavori, servizi e forniture ed in particolare la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, l'importo delle somme liquidate. L'Autorità, entro il 30 aprile di ogni anno, trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le suddette informazioni.

2.8 Anagrafe delle stazioni appaltanti

Ai sensi dell'art. 33-ter del decreto-legge 179/2012, è istituita presso l'Autorità l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti. L'Autorità su propria deliberazione ne stabilisce le modalità operative e di

funzionamento. L'anagrafe servirà a definire e classificare una delle componenti essenziali del sistema del mercato pubblico (le stazioni appaltanti), anche in un'ottica di una attività di qualificazione e di semplificazione

2.9 La riforma della qualificazione delle imprese

Dopo oltre quattro anni dall'emanazione del Codice dei contratti pubblici è stato pubblicato il [D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207](#), recante il relativo regolamento di attuazione ed esecuzione.

Tra le novità più significative del **Regolamento** si segnalano: la regolamentazione della **verifica del progetto** da parte di strutture interne o esterne alla stazione appaltante; la disciplina del sistema sanzionatorio nei confronti delle Società Organismi di Attestazione (SOA), con la previsione di **sanzioni pecuniarie e interdittive** sia per la violazione di obblighi informativi, sia per la violazione degli obblighi inerenti l'attività di qualificazione; l'implementazione del **casellario informatico**; la regolamentazione della **garanzia globale di esecuzione**, che consiste nella garanzia fideiussoria di buon adempimento e nella garanzia di subentro ed è obbligatoria "per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni di euro, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni di euro".

Il Regolamento è stato oggetto di modifiche da parte di alcuni decreti-legge. L'[articolo 4, comma 15, del decreto-legge 70/2011](#) ha apportato una serie di modifiche riguardanti: gli **studi di fattibilità** per le opere strategiche; il **limite del divieto di partecipazione al capitale delle SOA**; le **norme transitorie per la vigenza delle attestazioni** e/o dei relativi importi rilasciate nella vigenza del [D.P.R. 34/2000](#), riguardante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici; il rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori per talune categorie. Sulle norme transitorie ha inciso, da ultimo, il [D.L. 73/2012](#) che ha **prorogato** ulteriormente l'entrata in vigore delle norme che disciplinano la **qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici** e la **garanzia globale di esecuzione**.

L'[articolo 46](#) del D.L. 1/2012 ha **rinvio al Regolamento la definizione di ulteriori modalità attuative del dialogo competitivo**, istituto introdotto nel Codice in attuazione della direttiva comunitaria 2004/18/CE e che è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità.

Con l'[articolo 20 del D.L. 5/2012](#) è stata, inoltre, rivisitata, in termini semplificatori, la **disciplina relativa alla qualificazione delle imprese che hanno eseguito lavori all'estero**.

Il Regolamento è stato modificato anche dall'[articolo 12 del D.L. 52/2012](#) che ha previsto che, nel caso di contratti pubblici relativi a lavori aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, **l'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche da parte della Commissione giudicatrice sia effettuata in seduta pubblica**, al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti.

Per una descrizione dettagliata della struttura del Regolamento, delle sue disposizioni nonché di tutte le modifiche adottate nel corso della legislatura si rinvia alla scheda di approfondimento [II regolamento del Codice dei contratti pubblici](#).

3. L'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti

La Commissione I Affari costituzionali della Camera dei deputati ha approvato in data 16.2.2012 il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti. L'indagine è stata condotta in modo approfondito e ha toccato tutti gli aspetti di attualità della disciplina e del funzionamento delle autorità amministrative indipendenti, nonché i principali problemi che ancora rimangono aperti. L'indagine si è posta l'obiettivo esplicito di consolidare la posizione delle autorità nel sistema istituzionale, assicurare una cornice giuridica uniforme, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni tra le diverse autorità, semplificando il quadro delle autorità esistenti e ricalibrando la disciplina nei diversi settori al fine di renderla più adeguata agli obiettivi istituzionali di ciascun organismo.

I punti del documento che destano maggior interesse sono i seguenti:

- i) necessità di chiarimento legislativo in merito alle caratteristiche che definiscono il regime di indipendenza delle autorità;
- ii) modalità e requisiti per la nomina ed ipotesi di revoca. E' emersa l'esigenza di individuare un criterio unico di nomina dei componenti, con la finalità di rafforzare i caratteri di autonomia e indipendenza. E ancora la possibilità di allineare l'ordinamento italiano alle procedure di selezione dei Commissari dell'Unione europea, prevedendo che il meccanismo di nomina dei componenti sia preceduto dal parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, espresso a seguito dell'audizione dei candidati che consentirebbe di apprezzarne la preparazione, l'attitudine e le esperienze. Tra le varie ipotesi emerse si sottolinea la proposta volta a rendere pubbliche le candidature e le audizioni, nonché disponibili i curricula dei candidati. Oppure prevedere un bando con requisiti predeterminati, domande libere, un esame in pubblico dibattito davanti alle Commissioni parlamentari e, infine, la decisione finale del Governo che tenga conto del giudizio espresso dalle Commissioni. L'introduzione di un bando

pubblico non solo avvicinerebbe l'ordinamento nazionale agli standards europei, ma stimolerebbe anche una concorrenza tra candidature, da più parti ritenuta uno stimolo per un effettivo sistema meritocratico. E' emersa la criticità che questo sistema rappresenti un disincentivo alla presentazione di candidature forti per la possibilità di esposizione al rischio molto concreto che a tale esternazione da parte di persone di rilievo consegua la mortificazione della mancata individuazione;

- iii) sulle incompatibilità viene sostenuta sia l'incompatibilità successiva alla scadenza del mandato, onde evitare la cosiddetta "cattura del regolatore da parte del regolato", sia l'incompatibilità antecedente alla nomina;
- iv) sulla durata del mandato si converge nel tempo di 7 anni (non rinnovabile) oppure su durate minori rinnovabili, tali però da impedire l'immobilità. Da evitare incarichi coincidenti con la scadenza fisiologica della legislatura onde evitare l'effetto spoil system. Inoltre viene suggerita l'introduzione del divieto di trasferirsi o di essere nominati in altra autorità per evitare la creazione di ruoli o carriere dei componenti. E infine viene suggerita la cosiddetta "scalettatura" cioè un meccanismo di nomine che impedisca ai membri del collegio di decadere tutti insieme, con il rischio di perdita della memoria storica e di esperienza;
- v) sulle retribuzioni dei membri del collegio si propone che l'indennità venga parametrata sulle retribuzioni più alte riconosciute agli altri organi dell'ordinamento, anche per non creare regimi troppo differenziati che potrebbero innescare controproducenti dialettiche tra organi politici. Si ritiene opportuno poi riportare la media italiana agli standard dell'Unione europea;
- vi) autonomia finanziaria e contabile: viene ribadito che non può esistere indipendenza che non sia anche indipendenza finanziaria. Si prefigura un sistema di finanziamento misto: in parte dal mercato e in parte dalla fiscalità generale, quindi una bocciatura sostanziale sia dell'attuale (in scadenza) mutuo soccorso tra autorità, sia del fondo unico delle autorità indipendenti gestito dal Ministero del Tesoro;
- vii) autonomia organizzativa: viene considerato opportuno che le scelte del legislatore tengano conto della necessità che la dotazione dei mezzi finanziari e delle risorse umane siano funzionali al ruolo, alle finalità e ai poteri assegnati a ciascuna autorità. Una volta condivisa in

via di principio l'autonomia organizzativa, non dovrebbero essere previste disposizioni specifiche che riducano i margini di auto-organizzazione. Quanto ad ulteriori ipotesi di armonizzazione delle regole di organizzazione, è emersa nel corso dell'indagine l'ipotesi di rendere omogenei i principi relativi alla procedura di emanazione di atti regolamentari e generali delle autorità, ad esempio prevedendo l'obbligo di motivazione e l'analisi di impatto, la consultazione degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati e dei consumatori, la revisione periodica delle regole. Viene confermata la ragione delle specialità di trattamento economico del personale delle autorità, rispetto al resto della pubblica amministrazione, per la preparazione tecnica specifica e di altissimo livello richiesta. Si ritiene opportuno la creazione di un vero e proprio comparto per il personale delle autorità, che gradualmente consenta di definire in modo omogeneo il relativo trattamento giuridico ed economico, pur potendosi ammettere margini di autonomia per le singole istituzioni. Per altri invece viene sottolineata l'opportunità di una disciplina di cornice relativa al rapporto di lavoro nelle autorità, ma senza arrivare all'istituzione di un autentico comparto sul modello classico delle pubbliche amministrazioni che, con la sua rigidità, finirebbe per opprimere il carattere di specialità che ciascuna autorità deve poter mantenere per svolgere al meglio la propria missione. E' infine emersa l'esigenza di rafforzare i poteri dei dirigenti preposti alla direzione dei diversi uffici in un'ottica di indipendenza e terzietà, al fine di garantire il principio della separazione fra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi;

- viii) rapporto tra autorità indipendenti, Parlamento e Governo: la Commissione Affari costituzionali intende sollecitare una riflessione sul ruolo che il Parlamento potrà ancora esercitare sulle grandi scelte di politica economica cercando però di evitare una stabile attività di indirizzo da parte degli organi politici sulle autorità. E' contemplata la previsione di un potere ispettivo. Al contempo è stata sottolineata l'esigenza di un rafforzamento dei poteri delle autorità, osservando come il contributo sotto forma di segnalazioni e pareri al Governo, al Parlamento e ai Consigli regionali in molti casi non trova un effettivo seguito a livello di procedimento legislativo. E' sottolineata inoltre una integrazione della disciplina normativa relativa alla legge annuale per il mercato e la concorrenza, così da prevedere esplicitamente che anche le

proposte formulate dalle autorità, per settori ovviamente di propria competenza e al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale. Vanno infine rinforzati e sistematizzati sia gli strumenti delle audizioni sia quelli delle segnalazioni. Un altro aspetto importante della collocazione istituzionale delle autorità riguarda il sistema di relazioni che si instaura fra le autorità e il Governo (da questo punto di vista andrebbe valutata l'opportunità che modifiche legislative e/o nuove previsioni di legge riguardanti le autorità ed in particolare il loro funzionamento e organizzazione vengano sottratte alla procedura dei decreti-legge approvati con voto di fiducia – Nota dell'Ufficio);

- ix) rapporto fra autorità indipendenti che operino su materie limitrofe o in parte coincidenti: rimane aperto il problema di conflitti di competenza tra autorità che attualmente non dispongono di un luogo di risoluzione;
- x) rapporto tra autorità indipendenti e Unione europea: l'evoluzione dal sistema europeo delle autorità indipendenti si sta indirizzando verso un numero sempre maggiore di settori di attività, dove la normativa dell'Unione europea orienta il legislatore nazionale nella direzione dell'istituzione di autorità di regolazione, come ad esempio in quello dei trasporti. Tuttavia è aperto il dibattito sul rispetto della compatibilità del principio di piena indipendenza delle autorità con il principio di democrazia. E' stato inoltre osservato come le fonti comunitarie richiedano puntualmente che gli Stati membri assicurino alle autorità di regolazione nazionale non solo caratteristiche formali di indipendenza, ma anche risorse finanziarie e umane e poteri sufficienti ad esercitare i propri compiti, con una conseguente limitazione dell'aspetto funzionale e di quello organizzativo degli ordinamenti nazionali;
- xi) controllo giurisdizionale sugli atti delle autorità amministrative indipendenti: le singole leggi istitutive delle autorità hanno attribuito in prevalenza alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione avverso i provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti. Recentemente il codice del processo amministrativo, adottato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ha dettato alcune modifiche, che vanno nella direzione sia di ampliare l'ambito del sindacato giurisdizionale esclusivo da parte del giudice amministrativo sulle autorità, sia di prevedere un nuovo caso di giurisdizione con cognizione estesa al merito. Quanto al primo

aspetto la lettera l) dell'articolo 133 del codice del processo amministrativo, ha ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo devolvendo a questo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati da tutte le autorità, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La novità di rilievo riguarda, oltre ad una unificazione della fonte normativa, l'estensione in modo generalizzato della cognizione del giudice amministrativo sulle controversie relative ai provvedimenti sanzionatori emessi dalle autorità. Infine un'ulteriore tipologia di controllo sull'operato delle autorità amministrative indipendenti è quella sulla gestione contabile, che la Corte dei conti esercita in via successiva sul rendiconto annuale delle autorità.