

V
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
NELLA FORMA DI GOVERNO

ENZO CHELI *

1. Le Autorità amministrative indipendenti, rispetto al modello costituzionale italiano – ma vorrei dire più in generale, rispetto al modello delle democrazie occidentali di tradizione continentale – rappresentano in relazione ad alcuni principi del costituzionalismo liberale una deviazione che crea tre ordini di problemi.

Un primo problema attiene al principio di separazione o tripartizione dei poteri. Le Autorità amministrative indipendenti, per definizione, sono organi amministrativi, ma se andiamo a analizzare le funzioni che svolgono, vediamo che questi soggetti tendono a esprimere una nuova dimensione dei poteri pubblici. Perché sono soggetti che, oltre a svolgere funzioni amministrative, svolgono anche in preminenza funzioni di tipo normativo (o regolatorie) e funzioni di tipo giurisdizionale (o arbitrali). Allora siamo davanti a organismi che, anche se si qualificano normalmente come amministrativi, sotto l'aggettivazione dell'indipendenza portano a giustificare la presenza, accanto alle funzioni amministrative, di funzioni para-legislative e di funzioni para-giudiziali. Ma qui nasce il problema, perché attraverso questi organismi, si tende in sostanza a superare un principio cardine del costituzionalismo moderno qual'è il principio di separazione o di tripartizione dei poteri, dal momento che nello stesso organismo, si trovano funzioni normative, amministrative e giudiziarie.

Un secondo problema riguarda l'attribuzione al Governo delle funzioni amministrative statali (non ricollegabili alla sfera delle autonomie), dal momento che nella forma del governo parlamentare tutte le funzioni amministrative statali devono far capo a un vertice che è responsabile davanti all'organo della rappre-

* Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

sentanza parlamentare. Con le Autorità amministrative indipendenti, funzioni amministrative a forte rilievo politico, che attengono in genere al governo dell'economia, vengono sottratte alla sfera del Governo centrale per essere affidate a soggetti che non rispondono al potere politico in quanto indipendenti. Per quel che riguarda il modello costituzionale italiano si ha, cioè, una deroga all'articolo 95 della Costituzione che imputa al Governo l'insieme delle funzioni di indirizzo politico e amministrativo.

Un terzo problema, che è la conseguenza diretta del secondo, riguarda la deroga al principio, caratteristico del governo parlamentare, della responsabilità politica, che vuole che tutte le funzioni pubbliche, e in particolare le funzioni amministrative, debbano essere imputate a un soggetto che risponde all'organo rappresentativo. Le Autorità amministrative indipendenti, in quanto sottratte alla sfera di influenza e di direzione del Governo, sono anche sottratte ai normali circuiti della responsabilità politica proprie del governo parlamentare. Se il Governo non le controlla, il Governo non può rispondere dell'azione di questi organismi davanti all'organo della rappresentanza parlamentare, cioè non può rispondere nell'ambito di un rapporto di responsabilità politica.

Si vede allora che questi organismi pongono alle democrazie contemporanee – e in particolare al nostro paese che ha un certo modello di democrazia parlamentare e di governo parlamentare – alcuni nodi problematici, riconducibili, su un piano politologico, alla distinzione tra legittimazione democratica e legittimazione tecnocratica. Le Autorità amministrative indipendenti sono soggetti che sostanzialmente si sottraggono, almeno in parte, ai principi tradizionali della legittimazione democratica per fondarsi su un principio diverso, che è quello della cosiddetta legittimazione c.d. tecnocratica. Si tratta cioè di organismi che svolgono funzioni pubbliche fuori del circuito tradizionale della legittimazione democratica, in base a una particolare investitura che trova il suo fondamento nella caratterizzazione professionale dell'organo e dei suoi componenti.

Tutto questo porta, dunque, a porre problemi di compatibilità costituzionale. Bisogna dire che in Italia questi problemi di compatibilità costituzionale tra Autorità amministrative indipendenti e governo parlamentare non sono mai stati portati all'esame dell'organo di giustizia costituzionale. La Corte Costituzionale si è occupata una volta del Garante dell'editoria, in sede di conflitto tra i poteri dello Stato, e ha deciso che il Garante, per una serie di caratteristiche, non è un potere dello Stato legittimato a sollevare conflitti. Ma la questione di fondo, riferita alle deroghe al modello del governo parlamentare, non è mai stata portata all'esame della nostra Corte. In altri ordinamenti, invece, questi problemi di compatibilità hanno toccato le soglie della giustizia costituzionale. L'esempio storico più rilevante è la pronuncia della Corte Suprema degli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso che riguardava proprio le "Independent Regulatory Commis-

sions”, dove si poneva proprio il problema della compatibilità di questi organismi rispetto a un modello rappresentativo federale sia pure a costruzione presidenziale. E la Corte Suprema statunitense offrì la prima definizione di questi organismi collocandoli in un’area intermedia tra la funzione legislativa, amministrativa e giudiziaria. In quella sentenza si parlò di “*quasi legislazione*” “*quasi giurisdizione*” e “*amministrazione*” e il modello, in un certo senso, fu convalidato rispetto a quell’ordinamento. Molto più di recente il problema della compatibilità si è posto nell’ordinamento francese che, per le sue tradizioni, è forse l’ordinamento che più resiste a questo tipo di innovazione. Ma il “Conseil Constitutionnel”, qualche anno fa, ha avallato la presenza di questi organismi: anzi ne ha affermato la necessità in taluni “settori sensibili” ai fini della difesa dei diritti fondamentali dei cittadini. Perciò la verifica di costituzionalità anche rispetto all’ordinamento francese è stata superata.

2. Quello che si deve, dunque, dire è che le Autorità indipendenti sono organismi nuovi, che nascono dalla tradizione anglosassone (inglese e nord americana) e che trovano qualche problema a innestarsi nel tronco delle costituzioni dei paesi continentali. Questa difficoltà di adattamento, anche culturale, del modello delle Autorità può spiegare le polemiche che in Italia si sono avute di recente intorno a questo fenomeno.

Pochi giorni fa il Presidente della Camera, in un convegno al CNEL, affermava “che tutta la materia delle Authority va rivista perché sta cominciando a dare problemi di democrazia non secondari”. Ma chi ha aperto il problema della compatibilità tra Autorità e modello costituzionale italiano è stato il Presidente Scalfaro, circa due anni fa, quando intervenne in sede di relazione annuale del Garante della privacy per sottolineare tre punti critici: le Autorità in Italia sono troppe e tendono a proliferare; le Autorità sono tra loro troppo diverse, cioè rispondono a modelli troppo disomogenei per cui non si capisce più quale sia la logica che il legislatore segue nell’istituirle; le Autorità non rispondono a nessuno, cioè sono organismi che esercitano funzioni politico-amministrative fuori dai circuiti della responsabilità parlamentare.

Queste furono le tre critiche che Scalfaro allora sollevò. Queste critiche ebbero una grande risonanza nella stampa e aprirono un dibattito che poi ha avuto vari echi sia nel mondo scientifico, sia nel mondo politico. Da queste critiche e da questo dibattito è emersa l’esigenza di un’analisi approfondita di questo fenomeno. In sede parlamentare, dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, nell’autunno dello scorso anno, fu avviata una indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti per valutare la possibilità o l’utilità della formulazione di una legge-quadro o comunque di una disciplina organica di que-

sto fenomeno in grado di contenere gli inconvenienti denunciati. La Commissione Affari Costituzionali ha svolto questa indagine dal settembre dello scorso anno fino all'aprile di quest'anno, ascoltando tutti i Presidenti delle Autorità e molti esperti, e alla fine ha presentato una relazione conclusiva, che è stata approvata a larga maggioranza e che enuncia la possibilità e l'utilità di una legge-quadro in questa materia indicando alcuni punti su cui sarebbe conveniente intervenire.

3. Se questa è la vicenda recente relativa alle Autorità amministrative indipendenti in Italia, per potersi orientare in questo dibattito e in questa polemica, credo che occorra distinguere bene i problemi veri dai problemi falsi.

Che le Autorità amministrative indipendenti oggi in Italia tendano a proliferare è un problema vero. C'è stata, specie negli ultimi anni, una tendenza a un'espansione eccessiva del fenomeno, per ragioni che non riguardano il quadro europeo, dove il fenomeno è stato promosso, ma la particolare congiuntura politica italiana. In un sistema politico che registrava da anni una forte crisi, il potere politico era spinto a scaricare il peso di determinate decisioni in materia economica su soggetti esterni alla sfera politica: e questo era un modo per alleggerire la pressione di un sistema sociale che si stava ribellando al sistema politico. Perciò una spiegazione domestica della proliferazione delle Autorità si può trovare nella crisi del sistema politico italiano manifestatasi all'inizio degli anni novanta. Questo può spiegare la spinta che in Italia si è avuta, più che in altri paesi, ad aumentare il numero di Autorità come mezzo di fuga del potere politico da determinate responsabilità rischiose dal punto di vista delle ricadute elettorali. Ma questo fenomeno tutto italiano è oggi in via di superamento.

Che le Autorità siano tra loro troppo disomogenee e diversificate è un problema in parte vero e in parte falso. È vero che le Autorità amministrative italiane sono molto diverse nella loro modellistica, però bisogna andare a vedere perché sono diverse. Molte volte sono diverse perché sono molto diverse le funzioni esercitate e in questi casi la diversità è ben giustificata.

Invece, che le Autorità amministrative indipendenti non rispondano a nessuno in quanto organi auto-referenziali è un dato falso, perché in realtà le Autorità amministrative rispondono, come vedremo, delle loro azioni di fronte a molti soggetti.

4. Per distinguere i problemi veri dai problemi falsi, credo che occorra riflettere su due punti: perché nascono le Autorità amministrative indipendenti e cosa sono oggi questi organismi.

Perché nascono e a cosa servono? Guardiamo l'esperienza italiana. A parte l'esempio storico, ma tutto particolare, dalla Banca d'Italia, che nasce alla fine

dell'ottocento e che secondo alcuni è la prima delle nostre Autorità amministrative indipendenti, vediamo che la prima Autorità amministrativa indipendente in Italia nasce alla metà degli anni settanta, con la Consob che è del 1974. Poi, agli inizi degli anni ottanta, nasce il Garante dell'editoria, che diventerà il Garante dell'editoria e della radio/televisione dopo la legge Mammì del 1990, per confluire, nel 1997, nell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni. Ma il fenomeno si estende con l'inizio degli anni novanta. Nel 1990 nascono l'Autorità per la Concorrenza e il Mercato e la Commissione per lo sciopero nei servizi pubblici. Nel 1995, in base alla legge 481, sulla disciplina delle Autorità per i pubblici servizi, nasce l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. Subito dopo nasce l'Autorità per la tutela dei dati personali. Poi nel 1998, nasce l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e, contestualmente, l'Autorità per i Lavori Pubblici.

Perciò il fenomeno riguarda gli ultimi anni, ma non è un fenomeno esclusivamente italiano. Quando si critica questa espansione bisogna, dunque, distinguere quelle che sono le possibili patologie nazionali, da quelle che sono invece le tendenze strutturali, le tendenze di fondo. Il fenomeno delle Autorità non è un fenomeno italiano, ma riguarda tutti i paesi dell'Unione Europea. È un fenomeno che nasce nel momento in cui, anche sotto la spinta della politica comunitaria, tra gli anni ottanta e gli anni novanta cambia il rapporto tra potere politico e sistema economico, quando cioè in tutti i paesi europei – e in Italia in modo particolare – si comincia a creare quel percorso che porta all'abbandono della economia mista che aveva caratterizzato la storia economica del nostro paese per una economia di mercato. Questo percorso nasce sotto la spinta delle istituzioni comunitarie, oltre che sotto la spinta del quadro mondiale, ed è un percorso che si attua prevalentemente tra gli anni ottanta e novanta attraverso la liberalizzazione dei servizi pubblici (trasporti, energia, gas, telecomunicazioni). Quando si avvia questo processo di liberalizzazione che porta a smantellare l'economia mista dei vari paesi a favore di un'economia di mercato, nasce l'esigenza di individuare alcuni "cani da guardia", perché il processo di liberalizzazione, che poi è destinato a sfociare anche nella privatizzazione dei servizi pubblici liberalizzati, richiede il rispetto rigoroso di alcune regole in grado di garantire sia le imprese che i consumatori rispetto alla trasparenza, alla obiettività, al carattere non discriminatorio di questi processi. Il mercato si può liberalizzare e i servizi pubblici possono passare in mano privata soltanto ove sia garantita la presenza di regole imparziali e la corretta competizione tra le imprese private destinate a prendere il posto dello Stato e delle imprese pubbliche. Da qui l'esigenza, che non è italiana, ma europea, di costruire delle magistrature economiche poste a garanzia dei processi di liberalizzazione e privatizzazione. Dal momento che i servizi pubblici privatizzati devono garantire migliori scelte per gli utenti, i mercati devono essere trasparenti e orientati ai costi e non dar luogo alla nascita di nuove posi-

zioni dominanti. Nascono così nei vari paesi europei le Autorità Antitrust con una competenza trasversale per garantire la concorrenza nei vari mercati. Ma poiché, poi, alcuni mercati sono anche molto specializzati (come quelli dell'energia, del gas e delle telecomunicazioni) ecco che ai "cani da guardia" con competenza trasversale – che "abbaiano" su tutti i mercati – si affiancano dei "cani da guardia" di settore, cioè specializzati per quei mercati che richiedono competenze specifiche.

5. Pertanto le Autorità amministrative indipendenti nascono in tutti i paesi europei prevalentemente sotto l'ottica della garanzia. Garanzia verso chi? Garanzia verso le imprese private che entrano nel mercato e che non devono essere schiacciate dalla resistenza dei vecchi monopolisti, ma garanzia anche verso i consumatori nei confronti delle imprese, per evitare che attraverso la ricostruzione di posizioni dominanti private, che si sostituiscono ai monopoli pubblici, alla fine venga penalizzato l'utente.

Ma va anche tenuto presente che, in alcuni settori, il consumatore è un cittadino che esercita diritti fondamentali di libertà. Quando si parla del mercato delle comunicazioni entra in gioco il diritto all'informazione e la libertà di informare. Quando si parla di protezione dei dati entra in gioco la difesa dei diritti fondamentali della persona. Allora le Autorità intervengono in "settori sensibili" dove il rilievo dei diritti fondamentali di libertà assume un peso particolare. Questi "cani da guardia" per poter svolgere il loro ruolo in difesa delle imprese e dei consumatori devono essere quindi in grado di porre regole imparziali, sottratte all'influenza delle maggioranze politiche: devono cioè essere indipendenti. Per porre regole imparziali occorre indipendenza. Ma poiché i mercati sono anche mercati tecnicamente complessi, che seguono logiche economiche ma anche tecnologiche, le Autorità oltre che indipendenti, devono essere anche tecnicamente attrezzate e godere di un'autonomia che consenta a questi organismi di svolgere le loro funzioni con più rapidità e con maggiore efficacia tecnica delle amministrazioni tradizionali. I mercati richiedono interventi rapidi e tecnicamente adeguati, altrimenti si rischia di fermare lo sviluppo della liberalizzazione e di creare disastri economici. Ecco che allora nasce la nuova realtà delle Autorità amministrative indipendenti, ma questa realtà non nasce in Italia, anzi l'Italia approda a questa esperienza tra gli ultimi paesi europei. Il modello nasce nella cultura anglosassone ma si diffonde prima nei paesi nordici più vicini alla cultura anglosassone e poi nei paesi mediterranei, nel momento in cui si afferma, con l'apertura del Mercato Unico, la liberalizzazione dei servizi pubblici.

6. Cosa sono questi organismi? Secondo la loro definizione sono organi amministrativi, non costituzionali, e sono indipendenti perché devono porre regole imparziali. Perciò indipendenti in quanto destinati a porre regole imparziali e ad applicare imparzialmente le regole poste. Ma indipendenti da chi? Indipendenti dai Governi e dalle maggioranze politiche, ma anche dagli operatori del mercato e dalle forze economiche. L'indipendenza delle Autorità, in quanto magistrature economiche, è anche un'indipendenza dalle forze che le autorità devono regolare, cioè dalle forze del mercato. E questa è l'indipendenza più difficile perché in tutto il mondo il rischio maggiore per le Autorità amministrative indipendenti non è tanto la dipendenza dai Governi, quanto la "cattura" da parte degli imprenditori. Il rischio che la letteratura politologica americana sottolinea nelle Autorità amministrative indipendenti è proprio il rischio che nasce dalla presenza di meccanismi di collegamento tra le imprese più forti e le Autorità, attraverso le forme più diverse d'influenza. Allora la ragione che giustifica la presenza di questi "cani da guardia" è l'indipendenza dal potere politico, ma anche dal potere economico. Indipendenza che non vuol dire "separatezza", perché le Autorità non sono separate dal contesto politico-amministrativo. Anche in Italia tutte le Autorità amministrative indipendenti hanno rapporti con il Parlamento e presentano le loro relazioni annuali al Parlamento. Il Parlamento a sua volta convoca i rappresentanti delle Autorità in audizioni per sapere quello che queste fanno e dare indicazioni. Perciò il rapporto di indipendenza rispetto alla sfera politica non è un rapporto di "separatezza". Ad esempio, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas può ricevere dal Governo indirizzi generali sullo sviluppo dei servizi pubblici relativi all'energia; l'Autorità delle Comunicazioni può fare proposte al Governo, cioè proposte anche di natura politica. Esiste, pertanto, una rete di raccordi tra Autorità e sistema politico, che deve essere, però, una rete in grado di garantire la "non dipendenza" di queste Autorità dalla sfera politica proprio per l'imparzialità delle loro decisioni.

7. Ora, se si guarda la realtà italiana, in generale, la realtà dei paesi europei, si vede che le Autorità amministrative indipendenti si collocano entro due categorie fondamentali: Autorità di regolazione e Autorità di garanzia. L'Antitrust, l'Autorità per la *privacy* e l'Autorità per le comunicazioni sono definite dalla legge come Autorità di garanzia. Sono, invece, Autorità prevalentemente di regolazione la Consob e l'Autorità per l'Energia. Ma la distinzione è più accademica che reale, perché la tendenza è quella di sommare nello stesso soggetto più funzioni. La funzione fondamentale di un'Autorità è quella di garantire i mercati (le imprese e i consumatori), ma gli strumenti della garanzia possono essere i più di-

versi, come la posizione di regole generali, la soluzione di controversie specifiche o la formulazione di decisioni amministrative.

E allora ritorniamo alle critiche di partenza, ai tre punti sopra ricordati. Le Autorità, in Italia, sono troppe? Io sarei portato a dare questa risposta: sono troppe se non si distingue tra vere Autorità e soggetti che non sono Autorità. In questa materia l'assenza di una legge-quadro e di una strategia unitaria del potere politico ha portato a confondere livelli diversi. Si qualificano, infatti, come Autorità anche soggetti che sicuramente non hanno le caratteristiche che si diceva prima, che non sono "magistrature economiche" e che non sono veramente indipendenti.

C'è, dunque, una linea di confine molto precisa tra Autorità indipendenti e Agenzie che va tenuta presente: una cosa sono le amministrazioni speciali che pur sempre rifluiscono con la loro specialità nella sfera del Governo e della responsabilità governativa, e una cosa sono le Autorità amministrative indipendenti. Se si tiene ben presente questa linea distintiva fondata sul rapporto indipendenza/garanzia in realtà in Italia le Autorità amministrative indipendenti non sono più di cinque o sei e non come si dice, polemicamente, dodici o quindici. L'importante è distinguere le vere Autorità, con le loro caratteristiche, dalle Agenzie.

Seconda critica. I modelli sono troppo diversificati. E' vero: I modelli delle Autorità, tanto più se si accetta un concetto allargato di Autorità, comprendendo anche le Agenzie, sono molto diversificati. Le leggi istitutive delle varie Autorità, nate in congiunture politiche diverse per esigenze diverse, prevedono molte diversità nella composizione. Si va da un componente unico (il Garante dell'Editoria) a nove componenti (l'Autorità per le Comunicazioni). Variano anche le procedure di nomina: alcune nomine sono fatte dal Parlamento, altre dentro al Parlamento, dai presidenti delle Camere, altre dalle Commissioni. Alcune nomine sono fatte dal Governo o sono nomine miste dove intervengono Parlamento, Governo e Capo dello Stato. Perciò c'è una grande varietà nella designazione degli organi, che è un punto chiave per l'indipendenza.

Poi ci sono diversità negli *status* dei componenti. Per alcune Autorità si pongono incompatibilità più rigide e si proiettano le incompatibilità anche dopo la scadenza della carica. Per altre, invece, le incompatibilità sono più leggere. Alcune Autorità poi hanno una forte autonomia amministrativa e contabile (fanno i propri regolamenti, gestiscono il proprio bilancio). Altre hanno un'autonomia attenuata, perché c'è un controllo del Governo sull'organizzazione interna. E così può variare anche il regime degli atti: gli atti di alcune Autorità si impugnano davanti a qualsiasi giurisdizione amministrativa; gli atti di altre hanno una giurisdizione speciale (che è il TAR del Lazio). E anche qui perciò il problema esiste, ma è un problema in parte vero e in parte falso, perché bisogna vedere le ragioni di queste diversità. Se si distinguono le vere Autorità indipendenti, cioè le Autorità

di garanzia e regolazione, dalle Agenzie, si vede che c'è una linea distintiva che può spiegare la diversità di trattamento sotto il profilo dell'indipendenza. Per altre Autorità (pensate all'Antitrust rispetto all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e all'Autorità per le Comunicazioni) la diversità dell'organizzazione è collegata alla diversità delle funzioni. L'Autorità Antitrust, come Autorità con competenza generale interviene *ex post* – e non con regole generali preventive – applicando la legge 287 del 1990 sulla concorrenza. Le Autorità di settore, intervengono, invece, prevalentemente *ex ante*, cioè ponendo delle discipline su cui vigilano e che applicano. Perciò le funzioni diverse portano anche a modelli organizzativi diversi.

Terza critica: le Autorità sono irresponsabili. Questo credo veramente che sia un falso problema su cui l'opinione pubblica è caduta in errore, perché è anche un problema che ha una certa efficacia demagogica. In realtà le Autorità rispondono, ma rispondono nei limiti della loro indipendenza. Qui sta, dunque, il problema.

Prima di tutto le Autorità rispondono al Parlamento più di quanto si possa immaginare. Parlavo prima della relazione annuale che corrisponde a un diritto all'informazione che il Parlamento ha verso le Autorità. Dalla relazione annuale, se il Parlamento avesse il tempo e la voglia di farlo, potrebbero nascere indirizzi di carattere generale verso le Autorità. La Camera nella sua indagine conoscitiva sulla possibilità di una legge-quadro si è posto il problema di razionalizzare l'esame delle relazioni delle Autorità per dare indirizzi non specifici, ma di ordine generale. A parte questo, le Autorità sono continuamente convocate dalle Commissioni di settore. Il Parlamento sollecita continuamente la presenza delle Autorità e chiede aggiornamenti sullo stato di avanzamento dei lavori delle Autorità, su cui si aprono discussioni che sono sollecitazioni che le Autorità ricevono per la loro azione. Si può dire che questo non è un vincolo di responsabilità politica in senso proprio. È vero, ma se si superano certi confini l'Autorità sa che ha davanti il soggetto che dispone della leva normativa per modificare le basi dell'indipendenza e anche i poteri delle Autorità. Perciò esiste certamente un consistente controllo parlamentare sull'azione delle Autorità, quantomeno sul terreno della trasparenza.

Poi tutti gli atti dell'Autorità, in quanto atti amministrativi, sono sottoposti al controllo giurisdizionale, sono cioè atti impugnabili. E qui i problemi sono tanti. Le Autorità, dovendo intervenire in mercati condizionati da sviluppi tecnologici molto veloci, devono agire, in base alle loro procedure, in tempi piuttosto stretti. Una volta prese, le decisioni, molto spesso, vengono impugunate. Nel caso dell'Antitrust quasi il 90% delle decisioni viene portato davanti al giudice amministrativo; nel caso dell'Autorità per le Comunicazioni, nell'arco di due anni, sono stati proposti circa 300 ricorsi (mediamente un ricorso ogni due giorni). I ri-

corsi vengono fatti prevalentemente per ottenere la sospensiva dei provvedimenti. Se il ricorrente, che vuole bloccare una manovra, ottiene la sospensiva, sappiamo che per andare al merito occorrono anni. Allora esiste una disarmonia tra un sistema che è stato costruito sotto il segno della velocità degli interventi ed una macchina giudiziaria che può paralizzare per anni questi interventi.

Il sistema della tutela giurisdizionale va, quindi, adeguato a questi nuovi modelli. E qui, nell'indagine conoscitiva che ha fatto la Commissione Affari Costituzionali, emergono varie posizioni: si può togliere il doppio livello di giurisdizione (e individuare un unico livello nel Consiglio di Stato); oppure si possono stabilire procedimenti giurisdizionali abbreviati corrispondenti alla brevità dei procedimenti amministrativi.

Ma sul piano della responsabilità delle Autorità ci sono anche altri aspetti che vanno considerati. Le Autorità, per i regolamenti che si danno, devono agire con il massimo di trasparenza. In pratica tutti i provvedimenti delle Autorità – specialmente tutti i provvedimenti di regolazione – vengono presi dopo un contraddittorio con le parti interessate. La trasparenza stimola il dibattito e il dibattito stimola il controllo dei mass media e dell'opinione pubblica. Quando entrano in gioco tariffe gestite dalle Autorità c'è tutto un dibattito – pensate alle tariffe telefoniche o alle tariffe della luce e del gas – che porta a sviluppare un forte controllo sociale sull'azione delle Autorità. Perciò, a differenza di altri settori del governo dell'economia dove il controllo è molto ritardato e arriva quando le decisioni sono già prese, qui c'è tutta una fase preparatoria che sottopone a una forte pressione sociale l'azione delle Autorità. Anche questo è un elemento di responsabilità.

Ma c'è un elemento ulteriore che sfugge ai più e che invece è decisivo. Ed è che le Autorità, in quanto "magistrature economiche" chiamate a governare mercati che si stanno unificando su scala europea, sono portate di fatto ad applicare più le norme comunitarie che le norme nazionali. Ad esempio, la massima parte delle decisioni che prende l'Autorità delle Comunicazioni (ma lo stesso vale anche per quella dell'Energia e il Gas), sono in primo luogo applicative di direttive e raccomandazioni della Commissione europea o del Parlamento europeo.

Nell'attuazione della disciplina comunitaria, le Autorità nazionali rispondono, dunque, alle istituzioni comunitarie. Non è un rapporto formalizzato di responsabilità politica, però è un rapporto molto stretto. Ogni volta che l'Autorità per le Comunicazioni deve prendere una decisione in materia di liberalizzazione della rete Telecom o in materia tariffaria deve aprire un confronto diretto con Bruxelles, (con la Direzione generale della concorrenza, o con la Direzione generale per la società dell'informazione). Questo controllo non è formalizzato, non nasce da una norma che metta l'Autorità sotto la vigilanza della Commissione o

del Parlamento europeo, però di fatto è molto forte. Perché se un'Autorità sbaglia linea rispetto agli altri paesi europei in materia di trasporti, telecomunicazioni o energia e crea degli squilibri che investono il livello comunitario, questo livello reagisce sul paese che va fuori linea rispetto al contesto europeo e si apre una procedura di infrazione. La cosa che preoccupa di più le Autorità, e anche quelle italiane, è l'apertura di procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea, perché queste procedure producono ricadute su tutto il sistema politico e imprenditoriale dei paesi cui le Autorità appartengono. In sostanza le Autorità sono sottoposte, in quanto Autorità di regolazione di mercati tendenzialmente unici, al controllo delle istituzioni comunitarie.

E questo è l'aspetto forse più nuovo anche dal punto di vista costituzionale, che porterebbe a dire che queste Autorità, per certi aspetti, si presentano come frammenti di un disegno costituzionale europeo ancora allo stato nascente.

Per questo già oggi le Autorità nazionali sono organi bifronti: da una parte hanno un collegamento con il tessuto costituzionale interno (i Parlamenti, i Governi, le imprese nazionali); da un'altra parte agiscono con un collegamento molto forte con il tessuto comunitario (con la Commissione, con il Parlamento europeo, con i Centri di decisione comunitari). Perciò già oggi le Autorità sono nuclei nazionali di un governo dell'economia che tendono ad aggregarsi in nuclei europei, a costituire i primi anelli di una costituzione economica europea. Questo spiega anche il fatto che tutte le Autorità nazionali (quelle orizzontali e quelle di settore), quando prendono le loro decisioni, sono fortemente orientate a coordinarsi con le corrispondenti Autorità degli altri paesi. Ogni decisione nazionale di una Autorità nasce, infatti, attraverso un *relais* tra le varie Autorità, che si confrontano con la sfera comunitaria.

8. In questo contesto è utile una legge-quadro? La Commissione Affari Costituzionali della Camera, come dicevamo, nella sua relazione depositata il 4 aprile scorso, risponde che è utile. Io sarei portato a dire – e l'ho detto anche davanti alla Commissione – che più che utile, questa legge è necessaria. È necessaria per distinguere i problemi veri dai problemi falsi e per rettificare, rispetto ai problemi veri, le patologie che in Italia si sono manifestate più intensamente che in altri paesi, data la particolare situazione politico-istituzionale italiana.

Perciò vedo come utile e necessaria una legge-quadro diretta a contenere il fenomeno della proliferazione, che è un fenomeno reale. E qui c'è una strada fondamentale: individuare le caratteristiche essenziali delle Autorità amministrative indipendenti stabilendo nella legge-quadro quali sono le connotazioni dell'indipendenza legate alla funzione di garanzia. Questo è un primo aspetto che una legge-quadro può affrontare.

Un secondo aspetto può essere riferito al fatto di ridurre l'eccessiva disomogeneità dei modelli concedendo alle Autorità un'autonomia amministrativa e contabile omogenea. Se le Autorità devono essere indipendenti, la base dell'indipendenza va collocata nel modello organizzativo: da qui l'esigenza di stabilire alcuni criteri guida per il modello organizzativo.

Terzo punto da considerare: il procedimento. Un punto essenziale che riguarda tutte le Autorità è la natura e la trasparenza dei procedimenti. Molti pensano, infatti, che la trasparenza dei procedimenti debba servire a compensare l'assenza di un controllo politico sulle Autorità. Ecco che allora la trasparenza dei procedimenti diviene uno snodo essenziale per l'indipendenza e la sottrazione al vincolo di una responsabilità politica di tipo tradizionale.

Ultimo punto che una legge-quadro potrebbe toccare: il regime degli atti e la loro sindacabilità giurisdizionale. Anche qui non si possono fare regimi differenziati per le varie Autorità. Per questo, almeno su questi punti, (identificazione dei criteri dell'indipendenza; autonomia organizzativa e contabile; trasparenza dei procedimenti; regime degli atti) una legge-quadro si presenta non solo utile, ma necessaria. E anche nella relazione finale dell'indagine conoscitiva della Camera sono questi i punti su cui si individua l'utilità di una legge-quadro.

9. C'è però un ulteriore punto da considerare. Se questa realtà delle Autorità indipendenti è veramente una realtà nuova, va riconosciuto che la novità non riguarda tanto il livello amministrativo, quanto quello costituzionale. Se le Autorità amministrative indipendenti – come è stato detto – creano problemi alla democrazia perché mettono in discussione i principi di separazione dei poteri e di responsabilità del Governo per l'azione amministrativa, per dare un senso organico a questi soggetti e inquadrarli nel tessuto costituzionale di una forma di governo parlamentare come la nostra non basta una legge-quadro, ma occorre una copertura costituzionale.

Allora penso che la legge-quadro sia utile e necessaria su questi punti, ma rischi di diventare inutile se alle sue spalle non ci sia un minimo di copertura costituzionale per una realtà che è nuova sul piano costituzionale prima che sul piano amministrativo. Questo problema, come sapete, è stato affrontato di recente dalla Bicamerale che, in una norma (l'art. 109) del progetto, parla delle Autorità amministrative indipendenti. Questa norma è però ambigua e insoddisfacente, perché sotto il titolo "*Autorità di garanzia e organi ausiliari*" mette insieme Autorità, Consiglio Nazionale dell'Economia, Difensore civico, Banca d'Italia, e riferisce la definizione delle Autorità alle funzioni di garanzia e di vigilanza, senza richiamare le funzioni di regolazione. Questo percorso andrà, dunque, ripreso, al momento che si riuscirà a rimettere in movimento una riforma costituzionale di

alto profilo, ma andrà anche migliorato, per mettere in luce come l'indipendenza di questi nuovi organismi possa essere assicurata senza menomare i principi di responsabilità che devono sempre guidare le funzioni pubbliche di una democrazia moderna.

Devo dire che anche l'indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali della Camera conclude, sia pure problematicamente, a favore della copertura costituzionale riconoscendo che il fenomeno ha raggiunto una soglia tale che non basta più soltanto il ricorso ad una legge-quadro. Ma realisticamente riconosce anche che la copertura costituzionale, in questa legislatura, non appare un obiettivo realizzabile. Contentiamoci dunque, per il momento, della legge-quadro.