

III
L'ESPERIENZA ITALIANA DELLE AUTORITÀ
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

ENZO CHELI*

1. Di Autorità amministrative indipendenti nel nostro paese si parla da oltre vent'anni. La letteratura scientifica che si è sviluppata attorno a questo fenomeno è particolarmente vasta, ma nonostante questo l'esperienza delle Autorità rispetto al funzionamento della nostra forma di Governo non è ancora assestata. Per capire in che direzione questa esperienza si sta oggi orientando può essere utile riflettere su questi punti: su come le Autorità si sono sviluppate; su quelli che sono i problemi costituzionalistici che la presenza di queste Autorità ha posto; sul modo come in concreto queste Autorità hanno funzionato in Italia; su quelli che potrebbero essere i modi per farle funzionare meglio, investendo il tema della loro riforma che in Italia viene posto ormai da oltre dieci anni.

2. Come si è sviluppata la vicenda delle Autorità nel nostro Paese? Gli storici delle istituzioni talvolta riferiscono come primo esempio di Autorità amministrativa indipendente la Banca d'Italia. Ma la Banca d'Italia è un istituto a sé: nasce alla fine dell'800 ed è abbastanza improprio collegarla al tema delle Autorità amministrative indipendenti.

* *Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze*

La prima vera Autorità indipendente in senso moderno del nostro paese risale agli anni settanta ed è la Consob (1974). Dopo una lunga pausa assistiamo ad una fase in cui si ha una vera e propria esplosione del fenomeno delle Autorità che induceva un giurista come Alberto Predieri a scrivere un libro intitolato *L'erompere delle Autorità amministrative indipendenti*. Questa esplosione porta nell'arco di sette anni, dal 1990 al 1997, alla nascita di otto Autorità amministrative indipendenti. Si comincia con l'Antitrust e l'Autorità per il controllo dello sciopero nei servizi pubblici (che risalgono al 1990); seguono l'Autorità per la tutela dei dati personali, l'Autorità per i Lavori Pubblici, l'Autorità per il controllo del mercato assicurativo (l'Isvap), l'Autorità per il controllo dei fondi pensione (Cofip); poi, collegate ad una stessa legge del 1995, l'Autorità per l'Energia (che nasce nel 1996) e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che chiude questo corteo e inizia la sua attività nel 1998. Perciò abbiamo un quadro molto complesso e molto concentrato in questo arco di sette anni.

Dopodiché interviene una pausa di riflessione in cui il fenomeno comincia a suscitare critiche. Si critica il fatto che le Autorità siano troppe, che nascano non secondo una linea razionale, ma casualmente, per rispondere ad esigenze occasionali, che siano troppo diverse tra loro. Poi si comincia a rilevare che le stesse per i poteri che esercitano, tutti di forte livello qualitativo, non dispongono di una legittimazione sufficiente, ponendosi fuori dai circuiti della legittimazione democratica. Queste sono le critiche che si vengono a manifestare tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo.

Accade così che nel 1999 la commissione Affari Costituzionali della Camera apra una indagine conoscitiva al fine di valutare questa realtà e in questa sede si propone di razionalizzare il fenomeno attraverso una legge-quadro. Con la XIV Legislatura (cominciata nel 2001), viene avviata un'altra ricerca con la "Commissione Frattini" (Frattini allora era Ministro per la riforma della Pubblica Amministrazione), dove si ripropongono le critiche che già erano state fatte nella precedente legislatura e si tenta di definire quello che potrebbe essere inserito in una legge-quadro per la disciplina organica del fenomeno. In questa stessa legislatura l'opposizione di sinistra presenta

due progetti di legge, di cui uno particolarmente significativo (è il disegno di legge Amato-Letta).

Questi progetti puntano su una articolazione del sistema su due piani: Autorità di garanzia e Autorità di vigilanza, le prime destinate in prevalenza a garantire diritti fondamentali e le altre a vigilare su determinati settori del mercato.

Sempre nella XIV Legislatura – dopo la vicenda Cirio e Parmalat, scandali che fanno emergere una forte insufficienza nei controlli sui mercati finanziari – viene varata una legge (la n. 262 del 2005) che tenta una riorganizzazione del settore delle Autorità preposte ai mercati finanziari e determina nuovi rapporti tra Banca d'Italia, Consob e Antitrust. Si arriva così alla XV Legislatura (2006-2008), con una maggioranza di centrosinistra che presenta un nuovo progetto di legge (il progetto Bersani) collegato al piano di privatizzazioni che il Governo Prodi cerca di avviare. Con il progetto di legge Bersani si tenta un riordino delle Autorità un po' diverso dai precedenti e che mira a coprire settori non ancora coperti dalla vigilanza di un'Autorità, come il settore dei trasporti, dove si prevede la nascita di una nuova Autorità. Poi si affida all'Autorità dell'Energia il controllo dell'acqua, che è un altro settore dei servizi pubblici dove non esiste una Autorità preposta. Infine si affidano le Poste al controllo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ma di questo progetto l'aspetto più interessante si trova nel Titolo IV, dove si tenta di definire alcuni principi comuni per il modo di nomina, per la durata dei mandati, per lo stato giuridico dei commissari, per i metodi di finanziamento, per i procedimenti. Inoltre si cerca per la prima volta di affrontare la collocazione istituzionale delle Autorità rispetto al Parlamento, dal momento che si stabilisce la nascita di una nuova Commissione bicamerale – la Commissione bicamerale per la concorrenza ed i raccordi con le Autorità amministrative indipendenti – che dovrebbe assumere la funzione di referente unico parlamentare di tutte le Autorità.

3. In questa fase affiora dunque un'altra esigenza che è quella della legittimazione delle Autorità, perché un'altra delle critiche che ricordavo è quella che le Autorità incidono fortemente sulla politica eco-

nomica – certe volte in maniera più intensa dei Governi – senza rispondere, a differenza dei Governi, al Parlamento. Allora, come si legittimano sul terreno della democrazia?

Il problema della legittimazione delle Autorità fa affiorare il tema del loro fondamento costituzionale.

Il problema viene posto nella Commissione bicamerale D'Alema (1997) e porta alla formulazione nel progetto di riforma costituzionale elaborato da tale Commissione di una norma (l'art. 109), dove si affermava che le Autorità hanno il compito di garantire e vigilare sui settori in cui entri in gioco l'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali. Formula genericissima che però serviva a precisare che le Autorità sono soggetti che la Costituzione riconosce e legittima. Dopodiché il progetto faceva un rinvio alla legge ordinaria per la disciplina dell'indipendenza, dei finanziamenti, dello stato giuridico dei componenti ecc. Questo tema della legittimazione veniva riproposto nel progetto di riforma costituzionale elaborato dal centro destra nel 2005 (il cosiddetto progetto di Lorenzago) dove si ponevano due norme che riguardavano le Autorità: l'articolo 89 che affidava al Capo dello Stato il potere di nomina dei Commissari delle varie Autorità e l'art. 98 dove si ripeteva la formula del progetto D'Alema in ordine ai compiti di garanzia e vigilanza sui settori rilevanti per i diritti fondamentali.

E qui siamo arrivati ai nostri giorni ed all'intervento più recente che si è avuto in questa materia con il decreto legislativo 150 del 2009, che ha istituito una nuova Autorità nella Commissione per la valutazione delle Amministrazioni Pubbliche. Ma in questi ultimi anni sono anche accaduti fatti nuovi che hanno sconvolto la funzionalità dei mercati, con la crisi finanziaria e la crisi economica in corso. Questo ha determinato un forte ripensamento in ordine alla funzionalità dei sistemi di controllo attuati attraverso le Autorità, in modo particolare attraverso le Autorità preposte ai mercati finanziari.

Questa riflessione che, come ricordavo, era sorta in Italia con le vicende Cirio e Parmalat, ha peraltro finito per assumere una dimensione ultranazionale, dal momento che, in tutto il mondo occidentale oggi ci si interroga su come siano potute esplodere crisi legate al settore della finanza che le autorità di garanzia non sono riuscite né a prevedere né a controllare.

4. Quali sono i motivi delle difficoltà che oggi le nostre Autorità incontrano? Ne vedrei perlomeno quattro. Prima di tutto va considerato che il fenomeno è ancora un fenomeno recente. Quando si va a toccare le fondamenta di un impianto amministrativo (e le Autorità amministrative indipendenti toccano le fondamenta del nostro impianto amministrativo) venti anni di esperienza com'è quella di cui disponiamo sono pochi, perché si incide su strutture che hanno una tradizione plurisecolare. Questo può giustificare la fase di assestamento ancora in corso. Ma il motivo più profondo è che le Autorità amministrative indipendenti rappresentano un fatto estraneo alla tradizione amministrativa italiana e, più in generale, alla tradizione amministrativa europea di matrice continentale in quanto prodotti di un'altra cultura giuridica che è la cultura di *common law*. Tant'è che i primi esempi di Autorità, che sono stati poi importati in Europa tramite il Regno Unito, sono esempi nord americani.

In Italia il modello arriva non tanto per imitazione, quanto per imposizione da parte del diritto comunitario: le Autorità entrano nel mondo istituzionale italiano (ma vorrei dire nel mondo istituzionale dell'Europa continentale), attraverso il "cavallo di Troia" del diritto comunitario che impone l'uso di questo strumento. Lo strumento, in Italia, nasce però in deroga a due principi dotati di forte valenza costituzionale. Prima di tutto in deroga al principio di cui agli articoli 95 e 97, perché in un governo parlamentare come il nostro l'azione amministrativa deve sempre trovare attraverso il Governo una base di controllo nella sfera parlamentare. Perciò una delle norme cardine del nostro sistema è che le Amministrazioni non sono indipendenti ma dipendono dal Governo. Qui invece si costruisce un modello amministrativo "indipendente" dal Governo.

Una seconda deroga si ha poi con riferimento al principio di divisione dei poteri implicitamente presente nel nostro sistema. Le Autorità amministrative indipendenti rompono lo schema della separazione dei poteri, perché sono organismi che svolgono al tempo stesso, nella normalità dei casi, funzioni che sono sia di natura normativa, sia di natura amministrativa (di vigilanza, controllo, sanzionatoria), sia di risoluzione delle controversie (o paragiudiziaria). Queste tre funzioni nel modello anglosassone sono riassunte nel concetto di *regulation* che

non significa solo funzione normativa, ma anche amministrativa e paragiudiziaria.

Con le Autorità amministrative indipendenti abbiamo perciò due rotture dello schema costituzionale del governo parlamentare, con riferimento sia alla indipendenza dell'amministrazione dai Governi sia alla separazione dei poteri fondamentali dello Stato.

Come si possono legittimare organismi di questa natura se non dispongono, nell'ambito di una democrazia rappresentativa e di una forma di governo parlamentare, di una specifica base costituzionale e di una investitura democratica? Può una legittimazione tecnocratica surrogare una legittimazione democratica? E se non può come si può rimediare a questa carenza di investitura democratica?

Da qui questo problema del difetto di legittimazione che si è tentato di superare con riforme costituzionali che almeno sinora non sono andate a buon fine.

5. Un'altra ragione di riflessione critica si collega, come si diceva, alla variabilità ed alla casualità dei modelli di Autorità amministrative indipendenti. Se si guarda al panorama italiano come si è sviluppato tra il 1990 ed il 1997 ci troviamo davanti a realtà molto diversificate, non solo nella composizione e nel modo di elezione, ma anche nel grado di autonomia, nella durata degli incarichi, nelle funzioni.

Ci sono Autorità – e sono quelle fondamentali – che operano come organi di garanzia o arbitri dei mercati, dove è molto forte l'esigenza dell'indipendenza (e l'Antitrust rappresenta l'esempio fondamentale). Ci sono altre Autorità che, in ragione del loro modello, operano come una sorta di “difensori civici”, dal momento che la loro funzione fondamentale è quella di difendere diritti (come accade per l'Autorità della *privacy*). Ma ci sono anche Autorità che operano come organi settoriali di indirizzo della politica economica, cioè in funzione complementare della politica governativa come organi tecnici di indirizzo politico che affiancano il Governo: questo è il caso dell'Autorità per l'energia e, in parte, anche dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La variabilità dei modelli nasce dalla casualità delle esigenze che portano a costruire un'Autorità: l'Autorità nasce quando nasce il bisogno di farla e questa causalità porta a funzionalità diverse nelle diverse Autorità.

6. Per tentare di ricostruire questo quadro così complicato e così poco razionale credo che i punti intorno cui riflettere siano – come dicevo all'inizio – sostanzialmente tre.

Il primo punto riguarda la natura e le funzioni delle Autorità legate alle ragioni della loro nascita. Il secondo punto riguarda la loro collocazione nel sistema costituzionale. Il terzo punto riguarda, infine, il modo come le Autorità hanno di fatto funzionato, anche al fine di valutare le prospettive di una loro possibile riforma.

7. I fattori che hanno portato storicamente all'affermazione di questi organismi si articolano su due piani. Un primo piano si collega ad un fenomeno generale che riguarda tutto il quadro europeo, ed è il fenomeno delle liberalizzazioni dei servizi pubblici essenziali e delle privatizzazioni delle imprese pubbliche che provvedevano a questi servizi. La prima spinta che porta alla nascita nel nostro paese delle Autorità ed al loro sviluppo è una spinta che nasce dal diritto europeo: sono i regolamenti e le direttive europee di liberalizzazione dei servizi pubblici essenziali, che vengono varate dagli anni '80 in poi al fine di creare mercati concorrenziali, a rappresentare la prima chiave di spiegazione della diffusione di questi soggetti. È la fase in cui lo Stato da attore si trasforma in arbitro dei processi economici collocandosi sugli spalti della vigilanza dei mercati.

Ma una seconda causa dell'“erompere” nel nostro paese è una causa tutta italiana e si collega alla crisi che investe il nostro sistema politico negli anni '90. Nel momento in cui, con le vicende di Tangentopoli, si sfascia l'impianto politico-amministrativo che aveva guidato il Paese fino alla fine degli anni '80 si impone al potere politico l'esigenza di ritirarsi rapidamente dalla scena economica. Poiché le vicende di Tangentopoli avevano fatto emergere l'intreccio perverso che legava

l'economia alla politica, la classe politica che vuole sopravvivere a questo terremoto sente il bisogno di arretrare dal mondo dell'economia. Alcune Autorità nascono, quindi, proprio per una esigenza di autodifesa della classe politica che abbandona i campi più esposti, per affidarli a soggetti più tollerati dall'opinione pubblica in quanto in grado di operare nell'interesse generale del paese e non nell'interesse di una particolare parte politica.

In Italia la spinta europea, particolarmente forte per il ritardo del nostro paese sui processi di liberalizzazione, si somma così con la spinta impressa dalla crisi politica degli anni '90.

8. Se queste sono le ragioni che stanno alla base del fenomeno delle Autorità quali sono le loro funzioni naturali? Fondamentalmente le Autorità si trovano impegnate nell'espletamento di due funzioni. Una è quella di guidare e arbitrare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di determinati settori dell'economia connessi, in particolare, ai servizi pubblici essenziali. In questa ottica le Autorità nascono come "magistrature economiche" la cui funzione è quella di sottrarre ai Governi alcune decisioni di rilevanza economica per aumentarne il valore tecnico rendendole neutrali e oggettive. In questo senso le Autorità nascono per tutelare i consumatori e le imprese di fronte ai processi di liberalizzazione. Nel momento in cui si abbatte un monopolio pubblico (ad esempio il monopolio telefonico) e nasce un mercato libero, le imprese private entrano nel mercato, ma avvertono il bisogno di disporre di un arbitro neutrale per poter giocare una partita alla pari con gli ex monopolisti. Per questo occorrono arbitri neutrali in grado di tutelare la *fair competition* tra le imprese che entrano nel mercato liberalizzato, dal momento che in una competizione corretta i prezzi si abbassano e la qualità dei servizi migliora nell'interesse dei consumatori. La logica che guida le Autorità è, dunque, quella di arbitrare il gioco del mercato garantendo anche il livellamento del campo. Quando si elimina un monopolio, il campo di giuoco non deve avere dislivelli: per questo i vecchi monopolisti devono sottoporsi a norme restrittive, mentre i nuovi entranti devono disporre di norme incentivanti, per ridurre il peso delle posizioni dominanti. Questa è la funzione di tutela

dei mercati che ha come obiettivo finale la tutela dei consumatori.

Però accanto a questa emerge un'altra funzione che è quella della vigilanza su "settori sensibili" dove le vicende economiche si intrecciano con l'esercizio dei diritti fondamentali. L'informazione, l'energia, la *privacy* sono settori dove la vicenda economica ha un forte impatto sull'esercizio dei diritti fondamentali. In questo caso l'obiettivo della difesa dei consumatori nel mercato si somma all'obiettivo della difesa dei cittadini nel quadro costituzionale.

Pertanto le Autorità tendono a giustificarsi per le funzioni che svolgono sia come giudici e arbitri dei mercati in difesa dei consumatori sia come garanti di "settori sensibili" in difesa dei diritti fondamentali dei cittadini.

Per svolgere queste funzioni le Autorità devono essere indipendenti, godere cioè di un grado di indipendenza comparabile con quello proprio della autorità giudiziaria (perché le imprese e i cittadini si possono fidare solo di soggetti veramente indipendenti) e devono essere tecnicamente attrezzate (perché i settori in cui le Autorità sono chiamate a intervenire richiedono forti competenze tecniche).

Indipendenza e competenza tecnica sono, quindi, le connotazioni essenziali che si collegano alle funzioni che le Autorità sono chiamate a svolgere.

9. E qui nasce un problema di fondo: nelle Autorità amministrative indipendenti prevale una natura amministrativa o una natura "paragiudiziaria" legata alla loro indipendenza? Mentre una lettura diffusa tende a valorizzare nelle Autorità l'elemento amministrativo, che conduce ad affiancare questi organismi alle Agenzie che operano nella sfera di influenza dei Governi; un'altra lettura più legata al quadro costituzionale tende invece a valorizzare in esse il carattere di indipendenza che – secondo il modello anglosassone – spinge verso il loro inquadramento in un potere "paragiudiziario" diverso dai poteri tradizionali dello Stato.

Se così stanno le cose, come si collocano le Autorità nel quadro istituzionale italiano?

Le nostre Autorità svolgono funzioni miste di normazione, vigilanza, risoluzione delle controversie. Per poter svolgere queste funzioni in condizioni di neutralità devono disporre di capacità tecnica e godere di un alto grado di indipendenza. Indipendenza dai Governi, ma anche dalle imprese: per essere arbitri credibili le Autorità devono cioè essere sottratte all'influenza dei Governi, ma devono anche evitare il rischio di essere "catturate" dai poteri economici.

D'altro canto, se si valorizza troppo l'indipendenza le Autorità rischiano di galleggiare nel vuoto e di divenire, come è stato detto, "personaggi in cerca di autore", perché prive di interlocutori istituzionali. In realtà quando si parla di indipendenza, i punti di riferimento dell'indipendenza sono, come si diceva, da un lato i Governi e dall'altro le imprese, ma questo non esclude che esistano per le Autorità altri collegamenti istituzionali senza dei quali le Autorità in effetti galleggerebbero nel vuoto.

I raccordi istituzionali di cui le Autorità dispongono si svolgono sia sull'asse del Parlamento che sull'asse dell'Unione europea: sono questi due i raccordi fondamentali che legano le Autorità al tessuto istituzionale. Il raccordo sull'asse del Parlamento deriva dal fatto che gli organi delle Autorità in Italia nascono attraverso designazioni che emanano dalla sfera parlamentare (sia pure con procedure diverse) e pertanto, nel loro momento genetico, le Autorità si presentano collegate al Parlamento e non al Governo. Ma le Autorità risultano collegate al Parlamento anche sul terreno informativo. Tutte le Autorità devono fare una relazione annuale al Parlamento e il Parlamento, in base a questa relazione, potrebbe formulare degli indirizzi generali di politica economica sulle materie di competenza delle stesse Autorità: cosa che il Parlamento finora non ha fatto, ma la funzione della relazione annuale dovrebbe essere proprio questa. Inoltre il Parlamento, quando vuole essere informato sullo stato di determinate aree economiche, può convocare i componenti delle Autorità per la loro audizione e questo avviene molto di frequente. Infine, le Autorità dispongono spesso un potere di segnalazione e proposta al Parlamento. Dunque i contatti con il Parlamento ci sono e sono frequenti.

Ma i contatti più rilevanti sono quelli che le Autorità intrattengono con l'Unione europea, proprio perché l'origine delle Autorità si colle-

ga ad un percorso europeo. L'Europa è molto attenta al funzionamento della Autorità e questo crea di fatto un vincolo di responsabilità tra le Autorità e le istituzioni europee. Così l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha sempre avuto un rapporto di colleganza, non solo a fini informativi, ma anche decisionali con il Commissario europeo per la Società dell'informazione (ma la stessa cosa accade, in parallelo, per l'energia, per la difesa della *privacy*, ecc.).

Questi raccordi con l'Unione europea si sono molto rafforzati negli ultimi anni, con le direttive più recenti che hanno favorito l'istituzione di *networks* tra le Autorità dei vari paesi europei. Tutte le maggiori Autorità simili che operano nel contesto dei vari paesi europei si sono di fatto collegate in circuiti che le direttive europee tendono sempre più a riconoscere e formalizzare: e questo dà molta forza alle stesse Autorità rispetto ai Governi nazionali. Così, ad esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche una direttiva-quadro del 2002 ha previsto un meccanismo di integrazione tra le varie Autorità nazionali e tra le stesse Autorità nazionali con la Commissione Europea. Questo legittima la Commissione Europea ad intervenire in questo settore nei diversi paesi, ma dà anche forza alle diverse Autorità preposte allo stesso settore che possono, rispetto ai Governi nazionali, giustificare le proprie azioni richiamando il vincolo europeo.

10. Come hanno funzionato le Autorità in Italia in questi primi anni di esperienza? Su questo punto è difficile dare una risposta omogenea, perché il funzionamento delle diverse Autorità non è stato equivalente anche in ragione dei modelli organizzativi e funzionali di cui hanno potuto disporre. Nel complesso penso peraltro che le Autorità, nel nostro paese, abbiano rappresentato un'esperienza necessaria ed utile. Necessaria perché imposta dal diritto europeo, ma anche utile, perché, alla fine, almeno nella massima parte dei casi, attraverso le Autorità si è rafforzata la tutela dei consumatori in molti settori-chiave dell'economia. Ad esempio, la liberalizzazione delle telecomunicazioni in Italia ha funzionato molto bene per la connessione virtuosa che si è instaurata tra la Commissione europea e l'Autorità di regolazione del settore. Così nel momento in cui le tariffe dei servizi pubblici tende-

vano ad aumentare, nel nostro paese le tariffe telefoniche sono sensibilmente diminuite e la qualità dei servizi è migliorata. Ma anche in molti altri settori i risultati sono stati egualmente positivi.

Nel complesso, si può quindi dire che le Autorità hanno rafforzato la “democrazia economica” cioè la posizione del consumatore e del consumatore-cittadino rispetto alle regole del mercato, mentre i mercati sono diventati più trasparenti. L’Antitrust su questo piano ha svolto un ruolo importantissimo, tra l’altro sempre riconosciuto a livello europeo.

11. Se questa è la realtà di cui oggi disponiamo cosa si può fare per migliorarla? Le critiche rivolte alle Autorità che ricordavo all’inizio appaiono oggi un po’ superate. La critica che le Autorità sono troppe non ricorre più, perché, se guardate al quadro europeo, il numero delle Autorità italiane corrisponde più o meno nei vari settori a quello degli altri paesi europei. Critiche che rimangono, invece, in piedi, sono quelle relative alla diversità dei modelli, che in Italia resta molto forte, ed al problema della legittimazione della presenza di tali organismi.

Se partiamo dalla considerazione della storia che abbiamo alle spalle i problemi di fondo da affrontare nella prospettiva di una riforma organica di questa materia riguardano, a mio avviso, in particolare i profili dell’indipendenza, dei procedimenti e del regime degli atti, della collocazione delle Autorità nel quadro di poteri statali.

L’indipendenza resta l’aspetto fondamentale da considerare. Le Autorità hanno un senso nella loro esistenza se sono indipendenti; se perdono l’indipendenza rischiano di essere peggiori delle amministrazioni tradizionali. Questo rappresenta, peraltro, il punto più critico della vicenda italiana. Tutte le leggi istitutive delle nostre Autorità hanno affermato il requisito dell’indipendenza disciplinando la durata dell’incarico, le incompatibilità, le qualità professionali che i componenti delle Autorità devono avere per esercitare le loro funzioni. Ma cos’è accaduto in pratica? È accaduto che i meccanismi di selezione dei componenti – il punto critico sta proprio qui – per quanto costruiti con accorgimenti corretti, non hanno per lo più funzionato, perché

quando si è arrivati alla scelta delle persona si è finito quasi sempre per scivolare in spartizioni di natura politica.

Questo è un punto dove, a mio avviso, l'esigenza di una riforma s'impone. Cosa si può fare? Si possono prendere ad esempio modelli stranieri che hanno funzionato meglio del nostro.

Un modello che sta funzionando negli Stati Uniti è quello del controllo parlamentare sulle qualità soggettive delle persone, controllo che avviene attraverso un'ampia pubblicità dei curricula dei candidati e severi esami dei candidati in condizioni di forte trasparenza verso l'opinione pubblica. Sottoporre i candidati a delle *hearings* pubbliche, come avviene nel Senato americano, è una forma di controllo che impedisce di elargire favori a persone che non hanno le qualità per svolgere la funzione richiesta. Inoltre bisognerebbe essere molto severi sulle incompatibilità introducendo anche una norma – che alcuni progetti peraltro prevedono – di divieto di passaggio da un'Autorità ad un'altra: questo perché si è anche creata una prassi curiosa per cui talvolta uno esce da un'Autorità per ricollocarsi in un'altra, dando così prova di non disporre della specifica qualificazione professionale richiesta per la funzione.

Altro aspetto importante è quello del finanziamento, perché quando i Governi vogliono indebolire il ruolo di un'Autorità intervengono prima di tutto sul finanziamento. Se il finanziamento deriva interamente dal bilancio dello Stato basta abbassare la quota assegnata per mettere in ginocchio un'Autorità non gradita al Governo. Occorrerebbe, quindi, puntare molto sul finanziamento indiretto – che alcune Autorità già hanno – cioè su un finanziamento che non derivi dal bilancio dello Stato, ma da una imposizione sulle imprese del settore su cui l'Autorità è chiamata a vigilare.

Un altro punto su cui bisognerebbe che una futura legge-quadro intervenisse sono le procedure e il regime degli atti. Nelle Autorità indipendenti la procedura è molto importante, perché rappresenta la chiave che garantisce l'imparzialità, la neutralità ed il tecnicismo del giudizio. Il procedimento in contraddittorio, con una tecnica di tipo giudiziale, rafforza l'indipendenza dell'Autorità e la sua caratteristica paragiurisdizionale. Questa è una tecnica processuale che andrebbe impo-

sta per tutte le Autorità, dal momento che ci sono Autorità che non rispettano questo principio in assenza di un vincolo specifico.

Analogo discorso vale per il regime degli atti. Gli atti che le Autorità adottano (in modo particolare i processi sanzionatori e le decisioni sulle posizioni dominanti) devono disporre di un alto grado di tecnicismo e devono essere anche molto tempestivi perché incidono su mercati molto sensibili dove non si possono ritardare le decisioni senza creare danni gravi. Qui bisognerebbe circoscrivere il controllo giudiziale nel senso di evitare che il giudice amministrativo “doppi” il giudizio tecnico e di ridurre al massimo la possibilità di ritardare i processi. Una tecnica da adottare potrebbe essere quella di limitare il giudizio ad un solo grado. Comunque la rapidità del processo e la limitazione del giudizio agli aspetti non tecnici dell’atto sono due elementi essenziali su cui la futura legge-quadro dovrebbe intervenire.

Infine, si pone il problema dei raccordi con l’esterno, cioè della collocazione delle Autorità nel quadro costituzionale. Qui si tratta innanzitutto di migliorare il rapporto con il Parlamento. Il progetto Bersani, che prevedeva una Commissione bicamerale per le Autorità, costruiva un’ipotesi seria che andrebbe ripresa, perché offriva la possibilità di una riflessione generale su tutte le relazioni che le Autorità presentano al Parlamento, favorendo la nascita di una sessione parlamentare di politica economica in cui il Parlamento, muovendo dalle relazioni delle Autorità, avrebbe potuto esprimere indirizzi generali sulla politica economica. Questa è una linea di raccordo con il Parlamento che si potrebbe adottare e che potrebbe presentarsi utile.

Altro tema riguarda i raccordi con le Regioni. Questo è un tema nuovo e molto delicato, perché con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione alcune materie sottoposte alla vigilanza delle Autorità nazionali (come l’ordinamento della comunicazione) sono state affidate alla competenza concorrente regionale. Questo significa che dovremmo “spacchettare” le Autorità nazionali in tante Autorità regionali? La linea che su questo punto prevale e trova il suo fondamento nella giurisprudenza costituzionale è che la presenza di una Autorità nazionale si giustifica con quell’interesse unitario dello Stato che può contribuire a limitare in certi casi l’esercizio della competenza regionale. Esiste peraltro anche un’Autorità che

dispone già di un decentramento regionale, come l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che è articolata su organi regionali (i Corecom) che sono una sorta di Autorità localizzate.

12. Questi sono i temi fondamentali che investono i profili di una possibile riforma della materia. Come affrontarli? L'ipotesi più naturale è quella del ricorso ad una legge-quadro, ma qui emerge una divergenza di fondo. Nonostante i progetti che sopra ho richiamato siano progetti di legge-quadro, parte della dottrina afferma che sarebbe un errore fare una legge-quadro in questa materia perché le diverse Autorità sono espressione di esigenze diverse che una legge-quadro finirebbe per comprimere e cancellare.

Il tema della legge-quadro è, dunque, un tema controverso, così come controverso resta il tema della possibile copertura costituzionale da dare alle Autorità. Alcuni sostengono che questa copertura non sarebbe necessaria perché già presente nell'art. 97 Cost., dal momento che il principio di imparzialità dell'amministrazione espresso da tale norma già sottintenderebbe il principio dell'indipendenza da attribuire a particolari organi della stessa.

Resta, comunque, il fatto che se vogliamo valorizzare la specificità di questi organismi come un potere nuovo costruito più in direzione di una funzione quasi giudiziaria che di una funzione amministrativa tradizionale – cioè se vogliamo collocare le Autorità in una posizione intermedia tra il potere amministrativo ed il potere giudiziario (secondo il modello anglosassone) – la copertura costituzionale si presenta necessaria, dal momento che manca oggi la base costituzionale per una lettura di questo tipo.

A mio avviso, dunque, una norma costituzionale di riferimento sarebbe opportuno introdurla, ma non dovrebbe essere una norma così generica come quella del “progetto D'Alema” del 1997 o del “progetto di Lorenzago” del 2005, bensì dovrebbe essere una norma in grado di collegare l'elemento dell'indipendenza proprio delle Autorità al quadro europeo. Questo, tra l'altro, sarebbe un modo per riconoscere per la prima volta in costituzione la presenza di un'amministrazione di frontiera, fra l'amministrazione nazionale e l'amministrazione europea,

segnando un passaggio importante per i rapporti con l'Unione.

Quest'ultimo aspetto confluisce naturalmente con il tema della legittimazione. Legittimazione democratica o tecnocratica? Le Autorità non dispongono di una legittimazione democratica fondata su una investitura elettorale; hanno però una legittimazione tecnocratica legata ad una funzione di garanzia. Alla base di tutto si colloca l'art. 1 della Costituzione dove si riconosce il principio di legittimazione democratica fondata sulla sovranità popolare, ma si afferma anche il principio garantista legato al rispetto delle regole costituzionali, principio che è anche tecnocratico perché, entro certi limiti, le valutazioni garantiste sono valutazioni tecniche relative al rispetto delle norme.

Nel quadro dello Stato costituzionale la legittimazione garantista-tecnocratica, come giustifica la presenza degli organi giurisdizionali, può anche giustificare la presenza delle Autorità amministrative indipendenti. In questa ottica il tema della legittimazione delle Autorità potrebbe, dunque, fare un sensibile passo in avanti attraverso una norma di rango costituzionale destinata a riconoscere a tali organismi il loro reale stato di fatto, cioè la natura di un potere nuovo collocato in una zona intermedia tra amministrazione e giurisdizione.