

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

Tavola rotonda conclusiva del Seminario di Diritto costituzionale 2012 *Le Autorità indipendenti: problemi e prospettive* organizzato dal prof. Massimo Siclari

Quale futuro per le Autorità indipendenti?

*Roma, 25 maggio 2012
Università degli Studi "Roma Tre"
Facoltà di Scienze politiche*

Resoconto a cura di Alessandra MIRAGLIA

Il 25 maggio 2012 si è svolta, a Roma, una tavola rotonda sul tema *Quale futuro per le Autorità indipendenti?*. L'evento è stato organizzato a conclusione del Seminario di Diritto costituzionale su *Le Autorità indipendenti: problemi e prospettive* organizzato dal prof. Massimo Siclari. All'incontro hanno preso parte i professori Gaetano Azzariti, Tommaso Edoardo Frosini, Michela Manetti, Giulio Napolitano, Cesare Pinelli e Maria Alessandra Sandulli.

Ha introdotto i lavori il prof. **Massimo Siclari**, che ha chiesto ai relatori di esprimere delle considerazioni in merito a due questioni: la necessità o meno di una previsione costituzionale delle Autorità amministrative indipendenti e l'opportunità di una legge quadro, di una legge generale che disciplini alcuni profili comuni (nomina dei componenti, finanziamento, ecc.), ferme restando le specifiche normative riguardanti i settori in cui le stesse sono chiamate ad operare.

Il prof. **Tommaso Edoardo Frosini** si è mostrato favorevole ad una espressa previsione costituzionale delle Autorità indipendenti. Il crescente interesse e il monitoraggio continuo sull'attività delle Autorità dalla XIII Legislatura in poi, testimoniati tra l'altro dalla presentazione di disegni di legge di riforma e dalle indagini conoscitive in materia, sono indicativi – a suo avviso – di criticità e anomalie riscontrate nel loro funzionamento. In particolare il professore ha denunciato – con i dovuti distinguo – la sovrapposizione dei tre classici poteri dello Stato in capo alle Autorità indipendenti. Ha ricordato, inoltre, che la rilevanza delle materie su cui intervengono le Autorità può essere interpretata a sostegno della tesi sulla costituzionalizzazione, così come quest'ultima in parte può trovare un possibile ancoraggio nel diritto comunitario. Indipendentemente dalle possibili motivazioni che possono essere addotte, la costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti avrebbe – a suo avviso – il merito di essere un passo importante per la loro piena legittimazione, oltre ad includere per esse la possibilità di sollevare il giudizio innanzi la Corte costituzionale. In merito alla seconda questione sollevata dal prof. Siclari, il prof. Frosini ha sottolineato la necessità di individuare dei parametri e dei meccanismi comuni soprattutto per quanto attiene la nomina dei componenti.

La prof.ssa **Maria Alessandra Sandulli** ha incentrato il suo intervento sull'analisi dei poteri quasi giuziziali delle Autorità indipendenti. Ha ricordato l'importanza delle considerazioni svolte nella c.d. sentenza Menarini in merito al problema dell'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti e al principio del giusto processo in caso di adozione di misure inflittive. Ha sviluppato quindi delle riflessioni in merito al nuovo potere di legittimazione a ricorrere conferito all'Agcm (dal comma 1 dell'art. 35, d.l. n. 201/2011 come convertito), avverso

gli atti emessi in violazione delle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato. Ha evidenziato, in particolare, le criticità dovute al fatto che la nuova norma ha un contenuto piuttosto ampio e ha prospettato le possibili interpretazioni del nuovo potere in relazione agli articoli 100, 103 e 113 della Costituzione. Ha denunciato, infine, la carente attenzione processuale, prevedendo la norma di cui sopra solo un rinvio alla disciplina del Libro IV, Titolo V, del nuovo codice del processo amministrativo.

La prof.ssa **Michela Manetti** in un primo momento ha richiamato l'attenzione sul pericolo di una confusione tra potere regolatorio e potere sanzionatorio delle Autorità indipendenti, ricordando la nota sentenza della Corte di Giustizia nel caso C.I.F. in cui è stato riconosciuto il potere di disapplicazione di norme nazionali contrastanti con le norme del Trattato CE in materia di concorrenza da parte di un'autorità nazionale di concorrenza. Ha espresso poi delle considerazioni negative in merito all'opportunità di una costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti. Da una parte ha sconsigliato di alterare il quadro delle competenze delineato dalla Costituzione ricordando anche che il diritto comunitario non impone le Autorità indipendenti ma richiede solo che laddove queste esistono siano indipendenti, dall'altra ha evidenziato come di solito la costituzione di nuove Autorità avvenga in concomitanza con momenti di crisi della politica. Si è mostrata, infine, favorevole ad una legge generale che disciplini, in particolare, il *modus legiferandi* e il meccanismo di nomina dei componenti, affrontando anche la questione relativa alle incompatibilità. Ha auspicato, inoltre, l'introduzione dell'obbligo di consultazione, al momento previsto solo per le attività finanziarie, e dell'obbligo di dare conto delle osservazioni ricevute.

È seguito l'intervento del prof. **Cesare Pinelli**, secondo cui è opportuno che la Costituzione preveda che per la tutela di determinati diritti vengano istituite, con riserva di legge, delle Autorità indipendenti. A suo avviso ciò da una parte garantirebbe maggior ordine e sistematicità e dall'altra eviterebbe che il Parlamento, in balia della contingenza, istituisse con legge ordinaria nuove Autorità per ogni valore/interesse meritevole di tutela. La previsione costituzionale delle Autorità, inoltre, – secondo il prof. Pinelli – definirebbe meglio anche il ruolo della Corte costituzionale.

Il prof. **Gaetano Azzariti**, dopo aver definito le Autorità indipendenti come delle entità misteriose prive di un'autonomia concettuale, si è dichiarato contrario ad una loro costituzionalizzazione. A suo avviso, il fatto che le Autorità operino su materie di rilevanza costituzionale non costituisce, infatti, un valido giustificativo. Ha evidenziato, inoltre, il rischio di una cristallizzazione dell'esistente, con tutto ciò che questa comporterebbe considerando tutte le criticità riscontrate. Secondo il prof. Azzariti le Autorità sono state istituite in parte per necessità e in parte per caso e sono il frutto di una debolezza della cultura relativa all'amministrazione. Richiamando la classificazione di Nigro dei modelli di amministrazione (amministrazione come apparato servente del governo, amministrazione come apparato a sé e amministrazione autonomistica), – a suo avviso – il modello dell'amministrazione come apparato a sé è quello che meglio si adatta alla fattispecie delle Autorità indipendenti. Ha affermato, inoltre, che in Italia finora non c'è stata una chiara scelta del modello amministrativo delle Autorità e che ancora non è stato risolto il problema del rapporto tra politica e amministrazione. In merito alla seconda questione sollevata dal prof. Siclari, il prof. Azzariti si è mostrato a favore di una legge generale, sottolineando però anche l'importanza delle convenzioni.

Il prof. **Giulio Napolitano** ha richiamato l'attenzione sul fatto che, a differenza degli anni 90, oggi la questione relativa alla costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti appare come un problema superato. La loro "costituzionalità", infatti, si può presumere, considerando l'assenza di pronunce contrarie da parte della Corte costituzionale. In merito alla questione relativa all'opportunità o meno di una legge generale, il prof. Napolitano ha affermato che questa potrebbe essere utile e rappresentare un miglioramento a patto che si rinunci ad uniformare ciò che non sia in qualche modo già omogeneo, prevedendo quindi delle norme che disciplinino per singoli fattori ma non in maniera sistematica. In riferimento alle riflessioni del prof. Azzariti, il prof. Napolitano ha affermato che le Autorità indipendenti sono sì una risposta ai fallimenti dell'amministrazione, ma questo non significa che non ci sia stata di fondo la scelta del modello amministrativo da seguire. Le

Autorità indipendenti possono essere considerate una debolezza della cultura amministrativa ma anche una scelta coraggiosa. Il Prof. Napolitano ha svolto, inoltre, delle considerazioni in merito alla capacità amministrativa delle Autorità indipendenti, evidenziando come questa, nell'odierna economia a costo zero, sia diminuita rispetto agli anni passati. Si è soffermato quindi sul tema della normazione e su quello delle risorse finanziarie, affermando che il meccanismo di autofinanziamento comporta il rischio di irresponsabilità, per cui sarebbe opportuno prevedere delle forme di controllo sui finanziamenti da parte dei privati. Ha concluso il suo intervento ribadendo l'importanza di intervenire sulla capacità amministrativa delle Autorità indipendenti per assicurare maggiore credibilità e forza della regolazione e per migliorare la competitività, anche al fine di poter incidere maggiormente nel contesto europeo.