

**Osservazioni sulla disciplina delle c.d. Autorità amministrative
indipendenti**

Audizione all'indagine conoscitiva Commissione affari costituzionali
Camera dei deputati 26.1.11

Giampaolo Rossi

Si sta in parte ripetendo per le Autorità amministrative indipendenti una vicenda analoga a quella che in passato si era verificata per gli enti pubblici.

Gli organismi amministrativi non sono mai nati a seguito di un organico disegno del legislatore ma dietro esigenze puntuali alle quali si è data risposta di volta in volta in modo differenziato.

Ne seguono, in genere, tentativi di razionalizzazione *a posteriori* che tendono a dare veste unitaria alle diverse figure.

Anche in questo caso, come già per gli enti pubblici, si tratta di capire quanto una disciplina organica si rende necessaria per rimuovere le improprietà delle scelte occasionali e quando, invece, può avere l'effetto di forzare la diversità delle ragioni che hanno indotto alla loro istituzione.

Nel dar vita a queste figure il legislatore si è ricollegato a quelle delle *public authorities* anglosassoni, e in particolare a quelle statunitensi, trascurando la notevole differenza fra i diversi ordinamenti.

Mentre nell'ordinamento italiano la proliferazione delle Autorità è parallela a un processo di riduzione della gestione pubblica dei servizi e a uno sviluppo della concorrenza, negli Stati Uniti l'espansione delle Autorità, come articolazioni amministrative collegate al Congresso, si è verificata parallelamente alla espansione dei compiti di intervento dello Stato nell'economia, specie nel periodo roosveltiano. È questa la ragione per cui le *autorities* statunitensi sono dotate di poteri di coordinamento, programmazione e controllo su alcune strutture amministrative, ma hanno frequentemente anche compiti di intervento operativo a favore della collettività.

Quanto alla Gran Bretagna, gli organismi corrispondenti alle Autorità dell'ordinamento italiano comprendono figure differenziate che hanno in comune la particolare competenza tecnica e la posizione di separazione rispetto agli apparati interministeriali, ma le autorità di regolazione che si sono sviluppate con la privatizzazione delle imprese pubbliche non sono sganciate totalmente dal controllo pubblico perchè i componenti sono di nomina governativa e il loro operato è sottoposto alla vigilanza parlamentare.

Volendo raggruppare per tipologie le figure che nell'ordinamento italiano sono in genere considerate "Autorità amministrative indipendenti", le si possono distinguere, con un buon grado di approssimazione, in due: quelle di garanzia e quelle di regolazione.

Le prime presuppongono l'esistenza di un mercato in ordine al quale il pubblico potere ha essenzialmente funzioni di controllo al fine di garantire il buon funzionamento.

In questi casi l'interesse pubblico si esaurisce nel far funzionare il mercato, perché si assume che questo abbia in se la capacità di soddisfare gli interessi della collettività che vi sono connessi.

La figura tipica è, come è noto, quella dell'Antitrust, ma allo stesso tipo vengono ricondotte anche quelle che erano state istituite con compiti di settore: la Banca d'Italia per il credito, la Consob per le società e la borsa, l'Isvap per le assicurazioni.

Per queste figure il problema principale che si pone è quello della corrispondenza fra l'ambito dei loro poteri e quello del fenomeno che devono controllare.

Il mercato non ha più le dimensioni nazionali e, infatti, l'Antitrust ha dovuto impegnarsi non poco per individuare uno spazio di operatività, ad esempio sulla pubblicità ingannevole, che oggi è riuscita ad occupare.

In prospettiva, l'utilità della loro funzione si concretizzerà sempre più nel collegamento con le corrispondenti istituzioni nazionali degli altri paesi europei e nella partecipazione a organismi comunitari che si sono infatti sviluppati negli ultimi anni.

Per le Autorità di regolazione dei servizi pubblici il mandato istituzionale non appare sufficientemente univoco: da un lato devono accompagnare e favorirne la liberalizzazione del loro settore (penso in particolare all'energia elettrica e gas, alle poste, al trasporto

ferroviario oltre che alle telecomunicazioni), dall'altro devono assicurare la soddisfazione del pubblico servizio. Questo secondo profilo comporta una chiara inerenza di scelte politiche che coinvolgono anche i rapporti di politica estera.

La penetrazione di imprese o di fondi sovrani di altri paesi (comunitari e non) nei settori dei servizi essenziali è uno dei più delicati problemi istituzionali di questa fase storica.

È evidente che a monte vi deve essere una univoca scelta politica, che non può essere presa da autorità indipendenti, la cui attuazione, questa sì, va demandata alle stesse, in modo da essere esercitata in piena indipendenza, con i mezzi organizzativi e finanziari necessari.

Anche per le Autorità di regolazione è di vitale importanza la progressiva integrazione a livello europeo, già parzialmente in atto sulla base della normativa europea vigente, mentre resta aperta la questione del raccordo con le competenze regionali in materia.

La constatata difformità funzionale delle diverse figure delle c.d. Autorità amministrative indipendenti dovrebbe scongiurare dall'adottare norme comuni particolarmente puntuali.

Al più, se si condivide l'idea che vanno istituite o mantenute in vita quando davvero serva una funzione separata dall'indirizzo politico e di elevata tecnicità, si dovrebbero adottare procedure meno eterogenee nelle nomine dei membri e idonee a garantirne l'indipendenza.

La garanzia di indipendenza dei membri delle A.A.I. è assicurata soprattutto dalle modalità di nomina. L'indipendenza prima ancora di essere una condizione giuridica, è una qualità delle persone ed è inevitabilmente connessa alla loro professionalità ed elevata capacità.

Se si esaminano le procedure per la nomina dei membri si osserva che il legislatore ha individuato una procedura diversa ogni volta che ha istituito una Autorità: i membri sono nominati: a) con dpr su designazione dei Presidenti delle Camere (Antitrust, garanzia per lo sciopero, contratti pubblici); b) metà della Camera e metà del Senato con voto limitato (comunicazioni; tutela della privacy); c) dal Governo su proposta del Ministro competente e con il parere vincolante delle Commissioni parlamentari espresso a maggioranza dei 2/3 (energia elettrica e gas); d) con dpr previa, delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previo parere favorevole, espresso ai 2/3, delle commissioni parlamentari competenti (CIVIT).

È evidente l'occasionalità delle scelte fatte dal legislatore anche se si possono individuare i criteri sottostanti: la chiave non è tanto la nomina parlamentare o governativa: una nomina o designazione parlamentare con voto limitato assicura una vicinanza ai partiti più della stessa nomina governativa. La procedura che più garantisce il buon livello dei membri e quindi la loro indipendenza è quella che richiede un ampio consenso delle forze parlamentari.

Infine una eventuale revisione delle discipline delle Autorità dovrebbe basarsi sull'antico adagio, pieno di saggezza, in base al quale *"entia non sunt multiplicanda sine necessitate"*.

C'è, probabilmente, un po' di sfortire nel numero o almeno nelle funzioni: un esempio, un po' provocatorio, può essere quella dell'Autorità a garanzia della privacy, che ha eccessivamente allargato le sue funzioni in un contesto nel quale la privacy è un bene sempre più sconosciuto. Sarebbe bene concentrarne la funzione su qualche profilo nel quale l'effettività della tutela possa essere garantita.

In vari casi l'istituzione delle Autorità, come anche delle Agenzie, è servita per dotare un ufficio di personale nuovo e ben retribuito, cosa più difficile da fare nei modelli e con le procedure ordinarie delle pubbliche amministrazioni. Così, però, si è favorito un impoverimento delle stesse.

Resta da dire che sono perplesso di fronte all'idea di prevedere una "copertura costituzionale" delle Autorità. Non ce ne è bisogno perché la loro legittimità costituzionale non è dubbia, e non credo che sarebbe particolarmente utile perché le debolezze del sistema, e fra queste l'eccessiva invadenza della politica, non si risolvono solo approvando una norma costituzionale. Sarebbe poi difficile configurare questa norma in modo che non si presti a equivoci o trabordanze per la rilevata eterogeneità delle funzioni che, comunque, non possono assorbire quelle che restano di natura politica.