

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni

Martedì 4 aprile 2000

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Sommario

Premessa

Il quadro generale di riferimento

I profili problematici

1. La proliferazione delle Autorità

2. L'eterogeneità

3. Eterogeneità e bilanciamento dei valori

4. Autorità indipendenti e agenzie di settore

5. Il quadro delle disomogeneità

5.1. La collocazione delle Autorità nell'ordinamento: i rapporti con gli altri soggetti istituzionali

5.2. Poteri normativi

5.3. Le garanzie: trasparenza del procedimento e principio del contraddittorio

5.4. I profili organizzativi

6. Il quadro delle disomogeneità (continua)

6.1. I criteri di nomina

6.2. Lo status dei membri

6.3. La possibilità di revoca

7. L'opportunità di un intervento normativo

Conclusioni

Premessa

Nel deliberare l'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, la Commissione si era posta l'obiettivo di effettuare una approfondita riflessione sulla posizione di tali organismi nel sistema istituzionale, con specifico riferimento ai rapporti intercorrenti tra essi e gli altri poteri dello Stato. L'indagine doveva consentire di acquisire elementi di conoscenza utili per verificare l'attuale *status* delle Autorità, «al fine di favorire la predisposizione di una disciplina legislativa unitaria e l'individuazione di denominatori comuni, pur nella salvaguardia della pluralità di modelli e di

obiettivi specifici e della conseguente pluralità di soluzioni organizzative e funzionali». Le audizioni svolte (che hanno coinvolto docenti universitari, presidenti di Autorità nonché il presidente del Comitato consumatori Altroconsumo ed il presidente ed il segretario dell'Associazione difesa utenti servizi bancari, finanziari, postali, assicurativi) e la memoria scritta inviata dal presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione hanno permesso di focalizzare alcuni profili problematici, meritevoli di particolare attenzione anche dal punto di vista di eventuali interventi legislativi. Il presente documento, dopo un inquadramento generale della materia, sintetizza in maniera schematica le principali questioni emerse nel corso dell'indagine, proponendo nelle conclusioni alcuni spunti di ulteriore riflessione circa gli interventi che il Parlamento può porre in atto a livello legislativo e regolamentare.

Il quadro generale di riferimento

Dal punto di vista giuridico, la legittimazione delle Autorità quali soggetti indipendenti si ricollega - in assenza di una espressa previsione costituzionale - al principio della imparzialità della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione. In base ad una interpretazione evolutiva, sono state individuate in tale disposizione le premesse di un'amministrazione diversa da quella soggetta al Governo ai sensi dell'articolo 95 della medesima Carta costituzionale: le ragioni dell'imparzialità possono raggiungere un'intensità tale da configurare funzioni pubbliche neutrali, da esercitarsi quindi in posizione di autonomia rispetto alle linee di azione del potere politico-governativo.

A garantire la neutralità delle Autorità sul piano politico, ed in particolare la loro indipendenza dall'esecutivo, sta in primo luogo il procedimento di nomina dei componenti, cui si accennerà brevemente nel paragrafo 6.1. Alcune leggi istitutive, tuttavia, prevedendo la nomina dei componenti da parte del Governo (ISVAP, Autorità per l'informatica) vanno in diversa direzione, e inducono a ritenere che non sempre le Autorità in questione debbano considerarsi investite di effettiva indipendenza. Di qui ha origine la individuazione - in sede dottrinale - di una categoria ulteriore, quella delle Autorità di settore, dotate di autonomia funzionale, ma in sostanza facenti parte dell'apparato dell'amministrazione, e la cui attività dovrebbe quindi considerarsi riconducibile alla responsabilità governativa.

Un dato va rimarcato: non sempre la missione è ben definita e tende comunque in vari casi ad essere finalizzata alla tutela di un solo valore. Quando la missione non è ben specificata, si rimette all'Autorità, attraverso procedimenti che in genere si svolgono in contraddittorio, una valutazione di merito basata sul bilanciamento degli interessi in gioco, in assenza di precisi indirizzi legislativi a monte. La tendenziale vocazione «monista» di alcune Autorità costituisce un elemento non sempre enfatizzato e meritevole invece di attenzione, soprattutto a fronte della proliferazione delle Autorità registratasi negli ultimi anni. Tale proliferazione rende sempre più necessaria l'individuazione di una sede dove ricondurre ad una visione globale le diverse vocazioni delle Autorità, peraltro talora in potenziale contrasto tra di loro. Si tornerà sulla questione, sotto il profilo del bilanciamento dei valori, nel paragrafo 3 e nelle conclusioni.

All'elemento diffuso della tendenziale vocazione «monista» fa riscontro un'incerta definizione del modello di Autorità verso il quale il legislatore italiano abbia inteso orientarsi, e ciò anche in relazione alle modalità congiunturali mediante le quali si è giunti alla istituzione delle singole Autorità.

È utile, in proposito, richiamare brevemente le caratteristiche dei due principali modelli affermatasi negli altri paesi occidentali, al fine di confrontarli con l'esperienza italiana.

Negli Stati Uniti, l'origine delle *Independent Regulatory Commissions* (IRC) si ricollega alle esigenze di libertà economica, fortemente avvertite in un paese a spiccata cultura liberale, e messe in pericolo dal crescente affermarsi del potere dei grandi gruppi industriali. La funzione di

regolazione del mercato costituisce pertanto la finalità principale per la quale si giunge alla creazione di tali soggetti, che del resto vengono alla luce nello stesso periodo storico in cui si affermano le prime normative anti-monopolistiche. La collocazione delle IRC nel contesto istituzionale statunitense quali soggetti investiti di funzioni pubbliche, ma rigorosamente neutrali rispetto al potere politico, appare coerente con una ispirazione che pone la libertà economica al centro della vita pubblica e provvede a tutelarne lo sviluppo da possibili forme di compressione, ovvero di mera limitazione.

Peraltro, l'attribuzione di rilevanti poteri alle Autorità è stata accompagnata dalla previsione di meccanismi di nomina degli organi di vertice che garantiscono in ordine alla effettiva neutralità di tali organismi, fermo restando che l'ampiezza delle prerogative ad essi conferite non ha cessato di sollevare qualche perplessità, specie da parte dei sostenitori della autonoma capacità di autoregolazione del mercato.

In tempi successivi al consolidarsi nel sistema delle IRC, la regolazione mediante Autorità è stata estesa negli USA anche ad altri settori significativi, quali la tutela dell'ambiente e la conflittualità nel lavoro.

Del tutto diversa si presenta l'esperienza della Francia, dove il raccordo, sancito espressamente in Costituzione, della pubblica amministrazione con la diretta ed esclusiva responsabilità governativa, rende meno praticabile lo strumento delle Autorità indipendenti. Qui si è sviluppata la teoria dei «settori sensibili», intesi quali ambiti di materie nei quali la tutela del cittadino di fronte al potere pubblico vale a giustificare la creazione di organismi di garanzia sottratti alla dipendenza gerarchica dal Governo. Si tratta in sostanza di soggetti destinati essenzialmente ad assicurare l'applicazione delle leggi - e per tale aspetto assimilabili ad organi para-giurisdizionali - piuttosto che investiti di vere e proprie funzioni regolatorie; sebbene la distinzione fra le due funzioni risulti in concreto non sempre agevole, quando non del tutto impraticabile. A rafforzare la posizione delle Autorità è intervenuto il Consiglio costituzionale, che ha stabilito come la eventuale soppressione di una Autorità non possa avvenire se non con contestuale predisposizione di altri organismi o procedimenti idonei a perseguire le finalità per le quali detta Autorità era stata originariamente istituita. Con l'affermazione di tale principio si è dunque giunti a limitare la disponibilità del Parlamento nelle materie dei 'settori sensibili', sia pure al fine specifico di garantire la piena tutela di questi ultimi.

Difficilmente potrebbe ritenersi che tali modelli abbiano avuto reale incidenza nella prassi legislativa affermata nel nostro paese, dove invece il fenomeno sembra essersi sviluppato in funzione di specifiche fattispecie, in assenza, come si è detto, di un disegno strategico, ma anche in relazione al ritardato affermarsi di problemi tipici di società avanzate.

In altri termini, sono giunte a maturazione in Italia situazioni che anni prima avevano già interessato i paesi maggiormente sviluppati, e di fronte alle quali si è cercato di trovare risposte istituzionali adeguate, che sono però apparse inevitabilmente ancorate a specifiche contingenze politiche.

Ciò non esclude che possano individuarsi criteri e funzioni fra loro assimilabili, e quindi tali da delineare i due modelli, che corrispondono, sostanzialmente, a quelli in precedenza accennati: Autorità di regolazione e Autorità di garanzia. Si tratta di organismi le cui attività possono in parte risultare simili, o comunque sovrapponibili, ma che si caratterizzano per l'accentuazione di una funzione rispetto all'altra. In realtà, almeno nei casi delle Autorità destinatarie delle funzioni più rilevanti (Anti-trust, Comunicazioni, Privacy), appare chiaro che la distinzione ora accennata finisca per risultare assai precaria, proprio in considerazione dell'assommarsi in capo a tali soggetti di entrambi i poteri: di regolazione e di garanzia.

Ulteriori problemi pone l'inquadramento delle Autorità (o Agenzie) di settore, nei confronti delle quali appare prevalente l'elemento della collocazione organica nell'ambito della pubblica amministrazione e l'attribuzione di autonomia si configura come una forma di enfaticizzazione delle specifiche aree di interesse delle Autorità stesse. È il caso, ad esempio, dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni. Le funzioni assolate da tali organismi non sembrano in effetti doversi

ricondere, in quanto tali, alla responsabilità di un soggetto esterno alla sfera dell'esecutivo e ciò sembra confermato dal fatto che le leggi istitutive prevedono la nomina governativa dei componenti.

In sede di ricostruzione teorica del modello di Autorità affermatosi nel nostro paese, un aspetto ampiamente dibattuto è quello relativo ai poteri provvedimentali ad esse attribuiti. La teoria che colloca questi organismi in una posizione para-giurisdizionale fa leva proprio sulla diretta incidenza degli atti emanati dalle Autorità nella sfera dei privati cittadini. E la discrezionalità, in molti casi assai ampia, di cui le Autorità sono investite nell'esercizio delle proprie funzioni, induce a configurare quali interessi legittimi - e non diritti soggettivi - le posizioni dei privati, con conseguente attribuzione al giudice amministrativo del relativo contenzioso.

La questione è comunque in larga misura aperta, salvo naturalmente per i casi nei quali la stessa legge istitutiva chiarisce la natura delle posizioni giuridiche.

Il problema dell'inquadramento delle Autorità nel nostro ordinamento si è però soprattutto evidenziato nella difficoltà di definizione e legittimazione dei poteri regolatori, in assenza di una previsione costituzionale. Il richiamo al principio di imparzialità di cui all'articolo 97, come già detto, ha rappresentato uno dei più efficaci tentativi di coordinare l'istituzione dei nuovi organismi nel sistema. E tuttavia esso non appare idoneo, in quanto tale, a risolvere il punto di crisi che sembra emergere con sempre maggiore evidenza, e che riguarda la partecipazione del Parlamento alla definizione degli obiettivi delle Autorità. Essa si esaurisce in sostanza con l'approvazione della legge istitutiva, e la previsione di relazioni periodiche sembra tradursi in un mero momento informativo. In tale contesto, la posizione nell'ordinamento delle Autorità quali organi indipendenti appare connotata da rilevanti incertezze, quanto meno sotto il profilo del coordinamento con il potere legislativo.

Un ultimo aspetto concerne l'ambito funzionale e quindi di destinatari delle attività affidate alle Autorità: da un lato può trattarsi di specifici fenomeni riguardanti un ambito - ampio ma definibile - di soggetti che svolgono attività imprenditoriale (sebbene gli effetti di tale attività si dispieghino anche nei confronti degli utenti); dall'altro lato, può concretarsi in relazione alla generalità dei cittadini. A titolo esemplificativo, il confronto tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per la tutela dei dati personali fa emergere con evidenza questa differenziazione.

I profili problematici

1. La proliferazione delle Autorità. Per quanto attiene ai profili problematici emersi nel corso dell'indagine, il dato di partenza è costituito indubbiamente dalla notevole proliferazione delle Autorità in un arco temporale di poco superiore al quinquennio.

La scelta di affidare ad organismi dotati di autonomia funzioni e compiti relativi a specifici settori della vita pubblica - soprattutto legati all'apertura al mercato e ai processi di liberalizzazione in atto anche sulla spinta degli orientamenti affermatasi a livello comunitario - va considerata in stretta connessione con l'emergere di una serie di problemi di natura politica ed istituzionale. Tale scelta inizia infatti a manifestarsi in un periodo, come quello dei primi anni '90, caratterizzato da forti tensioni del sistema politico, e da correlativa incertezza, anche sotto il profilo dell'ordinamento. Mentre si definiscono nuove ipotesi di meccanismi elettorali, volti ad introdurre il sistema maggioritario, l'esigenza di sottrarre al circuito governativo l'assolvimento di funzioni relative a importanti settori, ovvero concernenti l'esercizio di diritti fondamentali, viene appunto perseguita con l'istituzione di organismi indipendenti.

In verità, casi di organismi autonomi sono già riscontrabili in anni precedenti, dalla Consob (1974), al Garante dell'editoria (1981), all'ISVAP (1982). Il fenomeno assume peraltro dimensioni rilevanti proprio a partire dal 1990, anno cui risalgono le leggi istitutive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (poi sostituito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) e della Commissione per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici.

Nel periodo 1993-96 nascono l'Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione, l'Autorità per la vigilanza nei lavori pubblici, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, il Garante per la tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali.

A tale proliferazione non è certo estraneo il progressivo estendersi dell'incidenza della normativa comunitaria, che - soprattutto nei settori dell'economia e del lavoro, in un'ottica di liberalizzazione e apertura al mercato - rendono pressante la necessità di adeguare l'ordinamento nazionale, anche sotto il profilo degli strumenti operativi, ai principi elaborati in sede di Unione europea.

L'obiettivo sotteso alla preferenza del legislatore per le Autorità sembra potersi individuare nell'intento di stabilizzare le linee di intervento in settori sensibili, affidandole ad organi collocati in posizione autonoma rispetto al sistema Parlamento-Governo, proteggendo, in tal modo, i diritti coinvolti dalle incertezze connesse alla dialettica politica.

L'avvocato Paolo Martinello, presidente del Comitato consumatori Altroconsumo ha sottolineato l'importanza delle Autorità nei settori aperti a processi di liberalizzazione e di privatizzazione, sostenendo - contrariamente ad altri soggetti auditi - che si avverte un ancora maggior bisogno di Autorità.

2. *L'eterogeneità.* Alla proliferazione degli organismi indipendenti si accompagna la loro eterogeneità, derivante probabilmente da due cause: la frammentarietà degli interventi legislativi con i quali le Autorità sono state istituite, quasi sempre frutto di decisioni a carattere congiunturale, dettate dalla necessità di rispondere, volta per volta, ad esigenze emerse da tempo nella società; la peculiarità di ciascun organismo, anche in relazione ai compiti ad esso affidati.

L'eterogeneità risulta evidente con riguardo ad una serie di elementi, che sono così riassumibili: la collocazione delle Autorità nell'ordinamento; i poteri normativi; le garanzie del procedimento; i profili organizzativi; i criteri di composizione e di nomina; lo *status* giuridico ed economico del personale (elemento, quest'ultimo, che ha costituito un motivo non secondario di polemiche in tempi recenti).

3. *Eterogeneità e bilanciamento dei valori.* Il professor Sabino Cassese, nel corso della sua audizione, ha definito l'eterogeneità un falso problema, sostenendo che le diverse fisionomie organizzativo-funzionali corrispondono alla diversità dei problemi che le Autorità sono chiamate ad affrontare.

Un tratto comune, però, attraversa diverse Autorità: il tendenziale «monismo» delle loro vocazioni, cui si accennava in precedenza. Dall'affidamento della tutela di valori singolarmente considerati - a carattere settoriale (per esempio: energia elettrica e gas; comunicazioni) o trasversali a più settori (per esempio: tutela della privacy) - a singoli organismi discende il rischio che si frammenti il quadro delle linee politiche generali da perseguire. Le Autorità, proprio in forza della loro connotazione, non sempre sono chiamate ad effettuare bilanciamenti tra valori concorrenti ugualmente meritevoli di tutela, essendo ancorate alla tutela di un unico valore. Da ciò consegue, anche, la potenziale possibilità di conflitto tra Autorità che tutelano valori diversi ma con evidenti punti di contatto (per esempio, Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). In prospettiva, occorrerebbe allora compiere uno sforzo per ricondurre ad unità, in un'ottica intersettoriale e di strategia politica di ampio respiro, la frammentazione esistente, operando gli opportuni bilanciamenti. Si può anticipare fin da ora che questo potrebbe essere il ruolo del Parlamento.

4. *Autorità indipendenti e agenzie di settore.* Nel panorama complesso e disomogeneo degli organismi oggetto dell'indagine è effettuata dalla dottrina - generalmente - una distinzione di larga massa tra organismi ove la connotazione soggettiva di indipendenza si salda con le funzioni di garanzia espletate e organismi preposti alla cura di interessi settoriali. La distinzione è stata proposta più volte nel corso delle audizioni e con particolare forza dal professor Cheli.

Si tratta di una questione che andrebbe chiarita a livello almeno legislativo ma che è forse meritevole di una copertura costituzionale.

5. Il quadro delle disomogeneità. Il carattere eterogeneo del quadro è dato da una serie di differenziazioni già richiamate nel paragrafo 2. Nel presente paragrafo verranno sintetizzate le disomogeneità attinenti ai seguenti profili: la collocazione delle Autorità nell'ordinamento; i poteri normativi; le garanzie del procedimento; gli aspetti organizzativi.

5.1. La collocazione delle Autorità nell'ordinamento: i rapporti con gli altri soggetti istituzionali.

La questione della posizione delle Autorità indipendenti nel sistema istituzionale, ovvero la possibilità di individuare a chi tali organismi debbano rispondere e se l'indipendenza non significhi irresponsabilità, o autoreferenzialità nell'assunzione delle decisioni, si traduce nella valutazione dei rapporti di esse con gli altri soggetti istituzionali.

Questo è forse il punto in cui più difficilmente si riesce a ricondurre ad un disegno unitario le specifiche situazioni delle singole Autorità. A seconda infatti degli interessi o dei diritti che sono chiamate a tutelare, le Autorità interagiscono in modo diverso con Parlamento e Governo.

Se infatti sotto il profilo teorico sembra essere carattere costitutivo delle Autorità la totale «franchigia» dall'indirizzo politico governativo, dall'esame delle singole situazioni si vede che l'assunto non è valido in senso assoluto. Esempio evidente può essere la legge n. 481 del 1995, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che prevede l'osservanza di indirizzi governativi di politica generale, nonché, da parte del Governo, l'indicazione del quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi nel documento di programmazione economico-finanziaria. D'altra parte va segnalato che la legge istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato prevede (legge n. 287 del 1990, articolo 25, comma 1) che il Governo possa determinare in linea generale e preventiva i criteri in base ai quali l'Autorità può eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale, nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazione che dovrebbero essere vietate sulla base delle regole generali. Le previsioni sopra ricordate non sembrano inficiare di per sé il requisito dell'indipendenza, specie se si tiene conto dell'evenienza che il Governo non dispone di strumenti concreti per dare attuazione agli indirizzi eventualmente formulati. Tuttavia, tali previsioni contribuiscono a dimostrare che l'indipendenza si ricava attraverso una serie di indici rivelatori, di cui non è necessaria la compresenza, ma una valutazione sistematica e ponderata.

Un punto su cui sembra esserci larga convergenza delle opinioni espresse in sede di audizioni è che la doppia indipendenza dal circuito parlamentare governativo e dai poteri economici privati non possa tradursi in separatezza delle funzioni. Emblematica appare in tal senso la posizione dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, che è chiamata ad intervenire in un settore in cui da un lato la regolamentazione del servizio pubblico vede essenziale il ruolo del Governo, dall'altra la presenza di diritti fondamentali, quali il diritto all'informazione, con la relativa garanzia della riserva di legge posta in Costituzione, vede necessario e imprescindibile il ruolo del Parlamento. Nei confronti del Governo, l'Autorità nelle sue articolazioni è poi titolare di funzioni consultive, propositive e di stimolo. In alcuni casi, prima di determinare gli standard per alcuni servizi deve sentire il parere del ministro delle comunicazioni.

Proprio il riferimento all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni consente di accennare, in via problematica, al rapporto tra gli indirizzi assunti dagli organismi indipendenti e l'azione di Governo, che andrebbe analizzato per verificare che non si producano distonie. Dalle attività occorrerebbe allargare il campo d'indagine all'organizzazione dell'esecutivo, recentemente riformata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, per verificare che nei settori devoluti alle Autorità non sussistano sovrapposizioni con la struttura di Governo. Peraltro, va segnalato che il citato decreto legislativo prevede un diffuso utilizzo dello strumento delle agenzie, alle quali riconduce attività tecnico-operative finora svolte dai ministeri e da enti pubblici.

La sostanziale posizione di autonomia dall'Esecutivo preclude il ricorso agli ordinari strumenti di

indirizzo e controllo di cui il Parlamento dispone nei confronti del Governo e che si fondano sul nesso intercorrente tra i due organi costituzionali.

Come è stato sottolineato dal professor Predieri, è il Parlamento che stabilisce i poteri, che legifera sull'Autorità, stabilisce la misura della sua indipendenza, ed è in qualche modo *dominus* dello statuto di essa. Le Camere non hanno potere di indirizzo, ma conservano ovviamente il potere di legiferare. La legge ridefinisce gli ambiti reciproci del legislatore e della stessa Autorità: in essa si articola dunque il problema del coordinamento tra l'Autorità e l'organo parlamentare.

A parte la considerazione sul ruolo della legge, il Parlamento resta titolare di un potere di «controllo» sulle Autorità, che se non è tale in senso tecnico, sembra tuttavia indispensabile per instaurare il dialogo istituzionale con tali organi e per evitare che da un lato l'indipendenza delle Autorità non si traduca in autoreferenzialità e separatezza, dall'altro per evitare che il Parlamento stesso perda di vista i processi decisionali di settore.

Ciò che è stato evidenziato da tutti i soggetti auditi è il problema di individuare i collegamenti specifici e gli strumenti attraverso i quali si possa realizzare il dialogo istituzionale.

Strumento tipico, comune a tutte le Autorità, è la presentazione alle Camere, tramite trasmissione alla Presidenza del Consiglio, della relazione annuale sull'attività svolta. È stato da più parti sottolineato che nonostante tale adempimento, previsto dalle leggi istitutive, sia stato, fino ad oggi, regolarmente osservato da parte delle Autorità, l'attenzione dell'organo parlamentare è stata piuttosto scarsa. Tale situazione potrebbe essere determinata, tra l'altro, dalla mancata previsione dell'apertura di una discussione sulla relazione stessa.

D'altra parte, come ha sottolineato il professor Rodotà, l'ipotesi di una previsione, in una legge quadro e nei regolamenti delle Camere, della discussione delle singole relazioni, necessiterebbe di un'attenta riflessione sui possibili esiti finali della discussione stessa. Infatti, l'apertura di un dibattito su una relazione apre la possibilità della presentazione di documenti di indirizzo, quali ad esempio mozioni, che esprimano giudizi dell'organo parlamentare in merito all'azione della determinata Autorità. Ma l'espressione di un indirizzo non potrebbe in ogni caso comportare un sistema sanzionatorio, in caso di inosservanza di esso. Inoltre il presidente dell'Autorità per la protezione dei dati personali ha insistito sul fatto che il voto a maggioranza di uno strumento di indirizzo potrebbe comportare il rischio di tentativi di allineamento delle Autorità alla maggioranza del momento, laddove queste sono istituzioni che, proprio perché raccordate a valori che superano la logica maggioritaria, non dovrebbero essere esposte a questo tipo di sollecitazione.

Uno strumento di dialogo tra Parlamento e Autorità, che sembra funzionare bene, e che tra l'altro ha subito un forte incremento negli ultimi anni, è quello delle udienze conoscitive dei presidenti delle Autorità da parte delle commissioni.

Ulteriore strumento di collegamento e di armonizzazione tra Autorità e organi parlamentari, è stato individuato - da parte sia dei presidenti delle Autorità sia degli studiosi auditi - nei pareri e nelle segnalazioni che le Autorità possono fornire o che il Governo è tenuto a richiedere, in merito a carenze o inadeguatezze della normativa di settore. Tale strumento è previsto dalle leggi istitutive con formulazioni piuttosto generiche e non trova, sulla sponda dei regolamenti parlamentari, alcuna procedimentalizzazione. Pur non aparendo, allo stato attuale, adeguatamente valorizzati sul piano normativo, le segnalazioni ed i pareri possono costituire supporti preziosi all'attività parlamentare nella misura in cui derivino da istruttorie approfondite che le Autorità possono mettere in atto anche attraverso procedimenti in contraddittorio, bilanciando gli interessi in campo. L'esperienza fin qui compiuta in ordine alle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato conferma questa valutazione.

Il problema dell'informazione nei confronti dell'organo parlamentare dell'attività delle Autorità diventa cruciale per evitare che il Parlamento stesso e le commissioni in primo luogo rimangano estranee ai processi di trasformazione del settore. Organizzare i canali già usufruibili per l'informazione, come ha sottolineato il professor Cassese, o utilizzare canali più strutturati, formalizzati in procedure maggiormente riconoscibili, consentirebbe al Parlamento di mantenere una visione globale delle prospettive settoriali, evitando i rischi di un'eccessiva frammentazione.

5.2. *Poteri normativi.* Uno dei punti maggiormente discussi in tema di Autorità indipendenti è l'attribuzione ad alcune di esse di poteri normativi. Una larga parte, infatti, delle funzioni di vigilanza e controllo imputate alle Autorità si estrinseca in attività di regolazione attraverso l'esercizio di poteri normativi.

Il profilo dell'attribuzione di poteri normativi solleva in realtà questioni di diverso ordine.

Il problema di fondo resta la giustificazione teorica di poteri di produzione normativa in capo ad organismi che non godono di legittimazione democratica e che in ogni caso non rispondono agli organi del circuito rappresentativo.

Si pone inoltre un problema di collocazione di tali norme nel sistema delle fonti normative, ossia di come debbano essere risolte eventuali antinomie con norme di diverso rango.

Più in generale per quanto attiene ai poteri normativi delle Autorità, va sottolineato che, secondo la classificazione che viene fatta con riguardo al rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, vi sono da un lato rilevanti casi di delegificazione, dall'altro numerosi casi di regolamenti di attuazione e integrazione che si risolvono, data l'estrema genericità della disciplina legislativa, in casi di regolamenti sostanzialmente indipendenti.

La questione è ancora più delicata se si considera che la potestà regolamentare delle Autorità si colloca in un contesto differente da quella governativa, per la sostanziale carenza di quei vincoli procedurali per l'emanazione di un regolamento governativo posti dalla legge n. 400 del 1988.

Tra l'altro va sottolineato che vi sono casi rilevanti in cui il potere normativo, pur non essendo esplicitamente attribuito, viene esercitato di fatto. Ciò avviene quando le Autorità (caso emblematico l'Autorità garante per la protezione dei dati personali) non si limitano a svolgere un'attività di controllo del rispetto della legge, ma, utilizzando lo strumento della segnalazione, al di là del caso specifico, forniscono l'interpretazione delle disposizioni della legge stessa e si spingono fino a dettare principi e direttive di carattere generale. Nello svolgimento di questa funzione di indirizzo e di promozione dell'attuazione della legge le Autorità danno indirizzi, emanano direttive, indicano comportamenti cui uniformarsi, assicurano il confronto costante sulle problematiche derivanti dall'applicazione della legge stessa.

In questo modo l'Autorità finisce per determinare la fissazione di regole, espandendo di fatto il suo potere di regolazione secondaria.

Accanto a questi problemi di ordine più generale, ve ne sono altri più specifici, che sembrano essere aggravati dalla forte disomogeneità delle previsioni legislative che attribuiscono poteri normativi alle Autorità. Tali poteri si esplicano infatti in una serie di atti variamente determinati e destinati a produrre differenti effetti.

Sulla questione dei poteri normativi delle Autorità il profilo del rapporto tra le norme poste dalle Autorità e le disposizioni legislative che autorizzano il potere normativo stesso, pur convergendo sulla necessità di un chiarimento sulla potestà normativa delle Autorità, le posizioni espresse nel corso dell'indagine non sono del tutto coincidenti.

Secondo il professor Predieri, posto che il sistema normativo ormai si articola in plessi e catene che partono dalla legge primaria del Parlamento con dosaggi che sono diversi caso per caso, ma in cui il meccanismo della normazione discendente è la normalità, sarebbe opportuna la fissazione in sede legislativa, di volta in volta, settore per settore, dei principi e dei criteri cui l'Autorità deve uniformarsi, secondo il modello della delega legislativa.

Il professor Cheli sottolinea invece che l'aspetto più interessante dei fenomeni di normazione che si collegano alle Autorità indipendenti è il loro contenuto tecnico: ci troviamo di fronte a forme di normazione che stanno tra i «disciplinari» e quella che lo stesso Cheli definisce «normazione giudiziaria», che nasce in contraddittorio. Bisognerebbe cioè, secondo Cheli, tenere presente la differente natura di tali regolamenti, che hanno un procedimento che dovrebbe svolgersi in contraddittorio con le parti interessate. Sarebbe improprio richiamare i procedimenti tradizionali dei regolamenti governativi: la garanzia non sarebbe rappresentata dall'intervento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ma da una forte trasparenza del procedimento nel contraddittorio degli interessi.

Un ulteriore aspetto sottolineato dal professor Rodotà è il compito, allo stato attuale previsto per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, di promuovere la formazione di regole, da parte di soggetti attivi nel settore di sua competenza. L'articolo 31, comma 1, lettera h), della legge n. 675 del 1996 definisce compito del Garante, tra gli altri, quello di promuovere nell'ambito delle categorie interessate la sottoscrizione di codici di deontologia e buona condotta per determinati settori, verificarne la conformità alle leggi e ai regolamenti anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati e contribuire a garantirne la diffusione e il rispetto.

L'Autorità esercita cioè una funzione promozionale rispetto alla produzione di una fonte normativa prescelta come competente. La definizione di una normativa secondaria speciale è stata affidata ad un procedimento e a soggetti «atipici»: un'Autorità indipendente e un ordine professionale, sia pure in un quadro definito dalla legge. Le ragioni di questa scelta possono essere ricondotte alla volontà di evitare una disciplina di tipo autoritativo in una materia particolarmente delicata per un sistema democratico; e all'esigenza di assicurare alla normativa quella flessibilità che può derivare dal fatto che modifiche o integrazioni del codice di deontologia possono essere introdotte con estrema rapidità, sulla base di una semplice intesa tra le due istituzioni ricordate. Questa tendenza ha avuto la manifestazione più significativa nel Codice di deontologia dell'attività giornalistica, entrato in vigore il 29 luglio 1998. Dietro la formula tradizionale del codice deontologico, in realtà si trova una normativa secondaria che, pur fondata sulla previsione dell'articolo 25 della legge n. 675, è il risultato della collaborazione tra il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e il Garante per la protezione dei dati personali.

Come ha sottolineato il professor Rodotà, ci troveremmo di fronte ad una distribuzione del potere normativo tra soggetti diversi: alle competenze del legislatore sovranazionale e nazionale si aggiungono le funzioni integrative attribuite ad altri soggetti, all'Autorità indipendente in primo luogo, e la rilevanza riconosciuta all'autodisciplina di settore.

5.3. Le garanzie: trasparenza del procedimento e principio del contraddittorio. Uno dei punti sui quali si è registrata la più larga convergenza di opinioni dei soggetti auditi, è la considerazione per la quale, in assenza di forme di sindacato in qualche modo raccordabili al circuito politico-parlamentare, assume particolare rilevanza che l'esercizio dell'attività delle Autorità abbia luogo nel rispetto dei principi del contraddittorio, della trasparenza, della motivazione.

Anche sotto questo profilo non vi è omogeneità di disciplina tra le diverse Autorità.

Le norme contenute nei regolamenti di organizzazione in alcuni casi richiamano genericamente i principi di cui alla legge n. 241 del 1990, limitandosi a prevedere la mera possibilità da parte dell'Autorità di disporre audizioni dei soggetti interessati, senza predisposizione di una proposta di provvedimento da sottoporre per le osservazioni ai soggetti interessati e controinteressati. Vi sono invece casi in cui il procedimento è disciplinato in tutte le sue fasi, con specifica attenzione alle garanzie del contraddittorio (questo è per esempio il caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas).

Quest'ultimo punto sembra particolarmente rilevante se si considera che le Autorità indipendenti non intervengono come vertici di un apparato amministrativo, ma come soggetti preposti ad un determinato settore dove convivono, accanto ad Autorità amministrative, elementi del mercato ed iniziative economiche, e non sentire queste componenti della realtà operativa significa scollegare le Autorità dal contesto in cui agiscono e dunque fare sì che le stesse decisioni non riescano ad essere effettive.

Va tra l'altro sottolineato che non sempre l'attività delle singole Autorità è articolata e si svolge secondo fasi procedurali rigorosamente scandite, essendovi casi in cui l'intervento di esse (basti pensare al Garante per la protezione dei dati personali) può concretizzarsi in un procedimento informale, avviato su istanza di soggetti portatori di interessi diffusi, che si conclude con una «segnalazione», la cui inosservanza non è sanzionata specificamente.

Quindi accanto al procedimento formale instaurato con ricorso innanzi all'Autorità indipendente o in alternativa giudiziaria, la legge può dotare l'Autorità di uno strumento interlocutorio, finalizzato

ad una regolarizzazione «spontanea». Molto utilizzato questo strumento di *moral* suasion, nei più svariati settori, dal sistema bancario alle imprese private, dagli ordini professionali alle università, è caratterizzato dalla semplicità della procedura, che richiede solo un generico rispetto del principio del contraddittorio.

Come ha sottolineato in particolare il professor Cassese, la fissazione dei principi cui devono uniformarsi i procedimenti, nonché delle norme in materia di pubblicità degli atti, apparirebbe particolarmente opportuna se si considera che il procedimento sembra assumere rilevanza sotto il profilo del collegamento delle Autorità con il tessuto sociale, e sembra poter fornire una risposta ai problemi legati alla legittimazione stessa di tali organi.

Per quanto attiene alla garanzia nei confronti degli atti, essa è assicurata dal controllo della magistratura amministrativa (cui si affianca, in determinati casi legati più specificamente alla tutela dei diritti, la magistratura ordinaria).

Largamente condivisa tra i soggetti auditi nel corso dell'indagine sembra essere la constatazione dell'esigenza della fissazione nelle singole leggi attributive di poteri e funzioni, di un quadro normativo quanto più possibile chiaro e preciso, anche ai fini di delimitare da un lato i poteri di intervento delle Autorità, dall'altro i poteri di intervento, peraltro necessari, della magistratura.

Sulla questione del doppio grado di giurisdizione, le posizioni emerse dalle audizioni non sono coincidenti. Ai fini di garantire che la certezza del diritto sia ottenuta in tempi più rapidi sono state espresse opinioni favorevoli all'impugnazione in unico grado degli atti delle Autorità (così il professor Cassese, e il professor Cheli)

Il presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, professor Ranci, ha espresso l'auspicio che venga ridotta l'incertezza dell'*iter* giurisdizionale che fa seguito all'emanazione dei provvedimenti dell'Autorità, e che vengano di conseguenza resi più prevedibili e brevi i termini del processo amministrativo.

Considera invece indispensabile, in quanto strumento di garanzia non solo per i terzi, ma anche per le stesse Autorità, il mantenimento del doppio grado di giurisdizione, il presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, professor Tesaro.

5.4. I profili organizzativi. Anche il quadro dell'assetto organizzativo si presenta piuttosto disomogeneo.

Le Autorità godono di autonomia organizzativa e sono autorizzate ad emanare regolamenti concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione delle spese. Va però sottolineato che non sempre i regolamenti sono emanati con delibera dell'Autorità stessa, essendovi casi in cui essi sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica previo parere dell'Autorità, o ancora casi in cui il regolamento di organizzazione è sottoposto a controllo di legittimità del Governo.

Notevoli appaiono le differenze circa il trattamento giuridico del personale, il relativo inquadramento in apposito ruolo, i parametri cui ancorare il trattamento economico. Come ha sottolineato la maggior parte dei soggetti auditi nel corso dell'indagine, la mancanza di uniformità dei trattamenti retributivi può comportare problemi di ordine pratico, oltre che sotto il profilo dell'equità, in quanto può finire per determinare una «fuga» del personale più qualificato dalle Autorità meno remunerative o più in generale potrebbe comportare un fenomeno di rincorse retributive tra le diverse Autorità.

Anche per quanto attiene al sistema di finanziamento delle Autorità il quadro complessivo è piuttosto variegato. Nella maggior parte dei casi le Autorità godono di autonoma gestione delle spese nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. A partire dalla legge finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), i trasferimenti alle Autorità hanno trovato emersione anche nella tabella C della legge stessa, nell'ambito della rubrica «Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica», assumendo così - opportunamente - maggiore evidenza. Vi sono diversi casi in cui le Autorità non gravano sul bilancio dello stato in quanto il

sistema di finanziamento prevede un autonomo potere tariffario o che agli oneri del funzionamento provvedano i contributi, fissati in una determinata percentuale e secondo modalità stabilite con decreto dal Ministero delle finanze, dei soggetti esercenti il servizio. In proposito, il dottor Elio Lannutti, presidente dell'ADUSBEF, ha segnalato un possibile conflitto di interesse tra tale modalità di finanziamento ed il potere attribuito alle Autorità di decidere in merito alle tariffe che i soggetti contribuenti dovrebbero applicare.

In realtà il problema delle difformità organizzative tra le diverse Autorità si presenta complesso. Da un lato infatti sembrerebbe auspicabile un'omogeneizzazione delle disparità, dall'altro come ha fatto presente il presidente dell'ISVAP, professor Manghetti, bisogna tenere presente che il riconoscimento dell'autonomia organizzativa comporta che dovrebbe essere lasciato alle singole Autorità il potere di strutturarsi in forme che risultino funzionali ai compiti ad esse assegnate, senza imposizione di schemi uniformi.

Il professor Rodotà ha insistito sull'opportunità, anche e soprattutto ai fini di tutela della reale indipendenza delle Autorità, della fissazione di un quadro uniforme per quanto attiene alle risorse umane e finanziarie. Il punto della certezza delle risorse, sottratta a procedure discrezionali, consentirebbe infatti di evitare ogni condizionamento (o minaccia di condizionamento) dell'attività delle Autorità indipendenti.

6. Il quadro delle disomogeneità (continua). Oltre che per gli aspetti esaminati nel paragrafo precedente, presentano profili disomogenei ulteriori questioni di indubbia rilevanza, che attengono tra l'altro, all'investitura e allo *status* dei membri. La possibilità di revoca - altro tema ricorrente nell'indagine - è prevista attualmente soltanto nei confronti della CONSOB, per l'ipotesi di impossibilità di funzionamento o di continuata inattività.

6.1. I criteri di nomina. Il primo dato che emerge con evidenza dalla ricognizione delle leggi istitutive delle diverse Autorità operanti nell'ordinamento è la forte disomogeneità nella scelta dei criteri di nomina dei componenti delle Autorità stesse.

Si tratta ovviamente di un problema che, lungi dall'avere natura tecnica, esprime la concezione stessa del ruolo delle Autorità nel sistema politico, ovvero la posizione delle stesse nei confronti degli organi chiamati all'investitura.

Pur non esaurendo la questione dell'indipendenza di tali organi, che dipende anche e soprattutto dal modo di svolgimento delle funzioni, la scelta (evidentemente politica) dei criteri di nomina diventa questione cruciale nella definizione del tipo di legittimazione di cui le Autorità vengono a godere. La disomogeneità del panorama odierno è la risultante di una stratificazione realizzatasi nel corso del tempo, dove le diverse modalità di investitura riflettono la contingenza dei diversi assetti dei rapporti di forza tra gli organi costituzionali.

Rimane aperto il problema di una razionalizzazione del fenomeno: nel corso dell'indagine è affiorata da più parti l'esigenza di individuare un criterio unico di nomina dei componenti, che riesca a superare l'indeterminatezza o ambivalenza del disegno complessivo. Alla convergenza sull'opportunità di un criterio unico si accompagna la divergenza circa le soluzioni concretamente proposte, che in genere fanno riferimento ai tre modelli cui possono ricondursi le modalità di nomina nell'attuale assetto.

In primo luogo vi sono le Autorità per le quali la scelta dei componenti è rimessa al Governo e che vedono l'intervento parlamentare limitato al parere delle Commissioni, ai sensi della legge n. 14 del 1978 (tra queste la CONSOB e l'ISVAP). Si tratta di organismi introdotti nel corso degli anni '80, la cui configurazione riflette il clima politico della centralità governativa. Le competenze e le funzioni di tali organismi sono andate però sviluppandosi nel corso degli anni (basti pensare al potere normativo della CONSOB e alla progressiva ed ormai compiuta «emancipazione» dal potere ministeriale dell'ISVAP), tanto da porre in dubbio l'adequatezza della scelta che rimette al Governo la nomina dei componenti. Proprio e soprattutto in ordine a tali Autorità andrebbe valutata l'ipotesi di definire meglio per legge i requisiti richiesti per la nomina dei componenti.

Vi sono poi i criteri di nomina utilizzati per le Autorità istituite agli inizi degli anni '90, in base ai quali la scelta è rimessa ai Presidenti delle due Camere, sulla base dei requisiti fissati dalla legge. In sede di indagine una posizione favorevole ad indicare in tale meccanismo, che rimette la nomina ad organi, intesi a loro volta come organi imparziali e di garanzia, come quello maggiormente idoneo ad essere esteso a tutte le Autorità, è stata espressa dal professor Cassese.

In relazione a tale criterio sono per contro state espresse diverse perplessità sia dal professor D'Atena che dal presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, professor Rodotà, soprattutto nella logica di un sistema più fortemente connotato in senso maggioritario, nel quale è lo stesso ruolo dei presidenti delle Camere a subire una trasformazione.

Le Autorità di ultima generazione sono invece caratterizzate da criteri di nomina, peraltro non sempre uniformi, che prevedono l'intervento parlamentare con meccanismi di garanzia per le minoranze. Anche laddove la nomina non è rimessa tout court all'elezione parlamentare a voto limitato e i membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio è previsto il previo parere vincolante a maggioranza qualificata delle competenti Commissioni parlamentari.

L'opportunità di individuare soluzioni che implicino il consenso alla nomina dei gruppi di opposizione nell'ottica di una più evidente connotazione *bipartisan*, più consona ad un sistema maggioritario, è stata sottolineata da coloro (in particolare dal professor D'Atena, dal professor Rodotà, dal professor Cheli) che hanno indicato nell'elezione parlamentare con il coinvolgimento delle minoranze il sistema migliore tra quelli attualmente esistenti. Ciò in quanto tale sistema sembrerebbe in grado di rispondere all'esigenza di conferire a tali organi una legittimazione non tanto neutrale quanto di politica ultramaggioritaria, in linea con la considerazione che l'interesse pubblico primario perseguito tramite la creazione delle Autorità corrisponde ad un indirizzo politico non neutrale, ma condiviso da una maggioranza ben più ampia di quella governativa.

È stato invece sottolineato dal presidente dell'Antitrust, professor Tesauro, che sono i bisogni specifici delle singole Autorità a richiedere diverse soluzioni legislative e che criteri e meccanismi diversi potrebbero ben rispondere ad esigenze diverse. Tesauro ha più in generale espresso dubbi sul fatto che possa esserci un nucleo di principi idoneo a dettare una disciplina, sia pure generale, valida per tutte le Autorità.

6.2. *Lo status dei membri.* Strettamente attinente ai profili dell'indipendenza strutturale delle Autorità, si colloca il problema della definizione dello *status* dei membri di esse.

Anche il regime dello *status* si presenta disomogeneo nelle diverse Autorità. Le leggi istitutive differiscono infatti sia sul punto dei requisiti necessari alla nomina, sia sulla durata del mandato, sia sotto il profilo della possibilità della rielezione dei componenti, che è vietata solo per alcune Autorità. Più in dettaglio, per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è espressamente escluso il rinnovo del mandato, mentre per la maggior parte delle altre Autorità vi è la previsione del rinnovo limitato ad una sola volta.

Il profilo dell'ammissione della riconferma sembra essere particolarmente delicato. Diverse sono state le opinioni contrarie a tale possibilità: in particolare il professor Cheli ha sottolineato che il rinnovo potrebbe determinare forme di dipendenza nei confronti dei soggetti competenti a deliberarlo.

Particolarmente rilevante appare la disciplina delle incompatibilità per la quale i membri delle Autorità non possono esercitare alcuna attività professionale o di consulenza, né essere dipendenti di enti pubblici o privati e in generale esercitare attività che implicino il coinvolgimento degli interessi che la singola Autorità si trova a garantire.

Anche il regime delle incompatibilità non è omogeneo. Un punto particolarmente delicato sembra essere quello attinente alla previsione di un periodo di incompatibilità successivo alla scadenza dell'incarico. Si è sollevato il problema, nell'ottica di un disegno di razionalizzazione, di valutare se tale previsione, che è oggi vigente per le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, possa essere estesa a tutte le altre Autorità. A riguardo il professor Tesauro ha infatti sottolineato che tale

regime sembra adeguato soprattutto alle c.d. Autorità di settore, laddove potrebbe risultare sproporzionato rispetto al fine, nel caso di Autorità a competenza generale o orizzontale. Sempre in relazione allo *status* dei membri, è stata sottolineata con favore da più parti la tendenza, recente, delle Autorità di dotarsi di un proprio codice deontologico che stabilisca i principi guida del corretto comportamento dei componenti nell'esercizio della propria attività. L'adozione del codice sembrerebbe una soluzione adeguata a garantire l'imparzialità, la riservatezza, la correttezza dei membri nei rapporti con i terzi, rispettosa dell'autonomia e della specificità delle singole Autorità.

6.3. La possibilità di revoca. Strettamente connesso alla questione della nomina dei componenti può collocarsi il problema della revocabilità di essi da parte degli stessi titolari del potere di nomina. Come hanno chiarito sia il professor Cheli che il professor Rodotà la revoca non può assumere il significato di possibilità di far valere una sorta di responsabilità politica, altrimenti verrebbe meno l'indipendenza e dunque la stessa ragion d'essere delle Autorità. Ciò sta a significare che se per revoca si intende l'esercizio del potere di autotutela sulla base di una rinnovata valutazione degli interessi che stavano alla base del provvedimento di nomina o anche sulla base di circostanze sopravvenute, che rendono inopportuna la permanenza nell'incarico dei titolari a suo tempo nominati, è evidente che non possa essere ammessa. La revoca nei termini appena indicati presuppone infatti o un rapporto di subordinazione o un rapporto permanente di fiducia: figure entrambe in contrasto con la nozione stessa di Autorità dotata di indipendenza, che diventerebbe una semplice etichetta se i titolari degli organi fossero sottoposti a valutazioni di opportunità tali da incidere sulla loro permanenza in carica e dunque fossero responsabili nei confronti dei nominanti. La revoca dunque non potrebbe in alcun caso essere determinata da casi di contrasto tra indirizzo politico governativo e parlamentare e indirizzo dell'Autorità, perché in questo caso scatterebbe in pieno un vincolo di responsabilità politica che verrebbe ad alterare il concetto di Autorità indipendente.

Altro discorso invece è quello della revoca c.d. sanzionatoria, la quale non nasce da diverse valutazioni dell'interesse pubblico, o dalla non corrispondenza tra attività del nominato e interessi pubblici, così come apprezzati dal nominante, ma da oggettivi riscontri di comportamenti del tutto inadeguati, consistenti in una prolungata inerzia dell'organo o in reiterate violazioni di legge. Fondamento normativo esplicito della possibilità di una revoca sanzionatoria è allo stato attuale, previsto nei confronti della CONSOB, per l'ipotesi di impossibilità di funzionamento o di continuata inattività. In tale ipotesi, è prevista la previa motivata comunicazione al Parlamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri della proposta di sciogliere la Commissione: lo scioglimento è poi disposto con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri. Sia il professor Cheli che il professor Rodotà hanno espresso considerazioni positive in merito ad una possibile estensione di essa alle altre Autorità, sempre che i casi fossero rigidamente tipizzati e limitati alla grave violazione di legge o inattività sostanziale dell'organo. Decisamente contrario ad ogni ipotesi di revoca è invece il presidente dell'Antitrust, che ha sostenuto che tale possibilità non troverebbe ragione d'essere in funzione di reiterate violazioni di legge, rispetto alle quali vi è il controllo giurisdizionale, né troverebbe ragione d'essere rispetto a ipotesi di violazioni deontologiche di un singolo, per le quali il professor Tesauro ritiene adeguata la predisposizione del codice deontologico da parte delle singole Autorità.

7. L'opportunità di un intervento normativo. Alla questione più generale in merito all'opportunità e all'utilità di un intervento normativo parlamentare finalizzato a risolvere i diversi problemi posti dal fenomeno delle Autorità indipendenti, sono state date, dai soggetti auditi, risposte solo in parte coincidenti.

La gran parte delle posizioni sembra convergere non solo sull'utilità, quanto sulla necessità di dotare di una copertura costituzionale il potere normativo esercitato dalle Autorità ed alcuni dei principi comuni alle diverse Autorità.

Sull'opportunità di un intervento legislativo di rango ordinario le posizioni sono invece

maggiormente articolate.

Ha sottolineato l'opportunità che la nuova realtà che sta emergendo sia registrata in una legge generale di impianto il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, professor Cheli. Dal momento che tale legge investe un'area a forte valenza e a forte impatto costituzionale, secondo Cheli una legge quadro, per essere efficace e anticipatrice della realtà che intende regolare, dovrebbe, in ogni caso, trovare una copertura adeguata nel tessuto costituzionale.

La posizione del presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali, professor Rodotà, sembra essere più aperta nei riguardi di un intervento normativo di rango ordinario: la collocazione nell'ambito costituzionale consentirebbe di realizzare importanti obiettivi di legittimazione e la possibilità di essere parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello stato, ma alcuni interventi non appaiono rinviabili alla modifica costituzionale.

Decisamente scettico sull'effettiva utilità di una legge quadro che contenga principi e regole validi per tutte le Autorità è invece il presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, professor Tesaro. La diversità delle esigenze cui rispondono e i diversi compiti assegnati non consentirebbero di disegnare un quadro unico, se non talmente minimalista da risultare inutile al fine di chiarire e scongiurare i problemi che si intendono affrontare. La soluzione da privilegiare dovrebbe dunque, per Tesaro, essere l'ancoraggio costituzionale che legittimi l'esistenza di tali organismi e definisca a priori a fronte di quali interessi sociali ed esigenze tali Autorità hanno diritto di cittadinanza.

Non molto diversa appare la posizione del professor Cassese, che individua la strategia normativa più adeguata in un intervento a livello costituzionale che si limiti a toccare poche e fondamentali questioni.

Anche per il professor D'Atena per superare le disarmonie tra le diverse discipline delle singole Autorità, che si sono stratificate nel tempo, sarebbe necessario uno statuto unitario posto con norma costituzionale. Una volta intervenuta la strada di una norma costituzionale che fissasse le coordinate essenziali, le norme legislative dovrebbero essere differenziate tenendo conto della vocazione delle diverse Autorità. D'Atena ritiene difficilmente percorribile la strada dello statuto unitario legislativo, perché si tratterebbe di mettere le mani su una pluralità di leggi che si occupa delle materie più disparate. La strada potrebbe dunque essere quella di elaborare discipline uniformi da calare poi, nelle singole leggi per riformarle.

Conclusioni

Lo svolgimento dell'indagine ha consentito di assumere maggiore consapevolezza in ordine alla complessità del quadro ed alla necessità di calibrare in termini nuovi e meritevoli di approfondimenti il rapporto tra Parlamento ed Autorità.

L'orizzonte temporale a disposizione prima della conclusione della legislatura rende difficile immaginare interventi legislativi, soprattutto di ordine costituzionale. Tuttavia, il Parlamento potrebbe approfondire le tematiche attinenti a tale profilo, in modo da svolgere comunque un proficuo lavoro preparatorio in vista della prossima legislatura. In particolare, l'attenzione potrebbe concentrarsi sul raccordo tra Parlamento e sistema delle Autorità, anche al fine di valutare le modifiche eventualmente da apportare ai regolamenti parlamentari.

Una volta delineato il quadro generale attraverso l'indagine conoscitiva alla cui conclusione è stato predisposto il presente documento, si potrebbe dedicare un'ulteriore riflessione alle singole Autorità, anche in relazione alla riforma della organizzazione dei ministeri delineata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, il quale prevede un diffuso utilizzo dello strumento delle agenzie, alle quali riconduce attività tecnico-operative finora svolte dai ministeri e da enti pubblici.

A conclusione dell'indagine si possono comunque trarre alcune indicazioni per quanto attiene alla copertura costituzionale, all'opportunità di un intervento legislativo ordinario e alle modifiche che potrebbero essere apportate al regolamento della Camera.

Per quanto riguarda l'aspetto della copertura costituzionale, la Commissione ritiene che essa sia

necessaria per dare una legittimazione anche in Costituzione ai poteri normativi conferiti alle Autorità. Si tratta di una questione nevralgica, sulla quale si dovrà compiere un'attenta riflessione. La base di partenza per tale riflessione potrebbe essere rappresentata dal testo del progetto di legge costituzionale di revisione della parte II della Costituzione - predisposto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali -, che dedica la sezione II del titolo V alle Autorità di garanzia e agli organi ausiliari, senza però soffermarsi sui poteri normativi delle Autorità. In particolare, l'articolo 109 attribuisce alla legge la facoltà di istituire Autorità per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza, prevedendo che tali organismi riferiscano alle Camere sui risultati dell'attività svolta.

Il progetto della Commissione bicamerale, i cui lavori non sono giunti a termine, conferisce al Senato - nel mutato quadro del bicameralismo ivi previsto - la nomina dei titolari delle Autorità, a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, demandando alla legge la definizione della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità e delle condizioni di indipendenza; tale procedura di nomina, a Costituzione vigente, non è utilizzabile. Si tratta di previsioni oggetto di numerosi emendamenti già depositati, in grado comunque di costituire un'utile base di discussione. Come si è già accennato, l'opportunità di una legge recante una disciplina generale delle Autorità è stata ampiamente discussa e variamente valutata nel corso dell'indagine. Un punto di mediazione tra i diversi orientamenti potrebbe essere costituito dalla elaborazione di una legge che detti una disciplina generalissima delle Autorità, volta a:

definire in termini generali le Autorità valorizzando il rapporto indipendenza-garanzia; dettare norme omogenee per quanto attiene l'autonomia organizzativa e contabile, il regime delle incompatibilità per i membri delle Autorità e lo stato giuridico ed economico del personale; individuare standard minimali di garanzia del procedimento sotto il profilo della trasparenza e della partecipazione dei soggetti interessati. In ordine alla partecipazione dei soggetti interessati, anche in funzione di stimolo e di legittimazione ad agire nei confronti delle Autorità, appaiono interessanti le osservazioni provenienti dal Comitato consumatori Altroconsumo. La necessità di stabilire maggiori garanzie per rendere più trasparenti i procedimenti delle Autorità è stata posta con forza dall'ADUSBEF.

disciplinare il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità, valutando con attenzione l'opportunità di prevedere la tutela giurisdizionale in un unico grado davanti al Consiglio di Stato relativamente agli atti di carattere normativo. La questione del controllo giurisdizionale andrebbe affrontata nel suo complesso, tenendo conto di tutti i regolamenti e di tutti gli atti normativi a carattere generale emanati non soltanto dalle Autorità ma anche dal Governo.

Per quanto riguarda i regolamenti delle Autorità e le garanzie procedurali, potrebbe costituire una utile base di partenza il testo unificato recante norme per la redazione dei testi legislativi adottato dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 15 giugno 1999 (C. 1665, C. 4868, C. 5151 e C. 6019), ferma restando la necessità di una complessiva copertura costituzionale dei poteri normativi conferiti alle Autorità stesse.

Si dovrebbe invece lasciare alle leggi istitutive delle singole Autorità la definizione dei modelli e degli obiettivi specifici, salvaguardando la pluralità di soluzioni organizzative e funzionali. Congiuntamente agli interventi da assumere a livello legislativo, occorre approfondire il tema del raccordo tra Parlamento e sistema delle Autorità valutando anche le modifiche da apportare ai regolamenti parlamentari.

È sintomatico che allo stato attuale il regolamento della Camera non faccia riferimento in alcun modo alle Autorità: la possibilità di audirne i membri in modo formale è stata acquisita in via interpretativa sulla base della attuale formulazione dell'articolo 143, comma 2, del regolamento. Si potrebbe ipotizzare invece di dedicare ai rapporti con le Autorità un capo del regolamento, in analogia con quanto già avviene in ordine ai rapporti con il CNEL (capo XXXIV) e con la Corte dei conti (capo XXXV). In questo capo si potrebbe:

disciplinare le udienze conoscitive che coinvolgono le Autorità;

prevedere forme di consultazione su attivazione delle Commissioni;
dare risalto alle relazioni, ai pareri e alle segnalazioni trasmesse dalle Autorità.

Al di là di questi aspetti, che rientrano in un semplice processo di aggiornamento delle norme regolamentari, appare necessario alla Commissione che il Parlamento approfondisca le tematiche relative al ruolo che può giocare in rapporto al sistema delle Autorità. In proposito, giova segnalare due aspetti, uno di carattere (al momento) particolare ed uno di carattere generale.

In ordine al primo, si segnala la problematicità delle disposizioni che prevedono consultazioni tra organi parlamentari ed Autorità. Il riferimento specifico è alle consultazioni tra la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, previste dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. Occorrerebbe uno sforzo per definire questo tipo particolare di consultazioni, previste direttamente in disposizioni legislative, in modo da formalizzare un procedimento in grado di coniugare l'opportuna elasticità con minime garanzie per gli organi chiamati alla consultazione.

In ordine alla problematica di carattere generale, dovrebbe essere valorizzata la vocazione «generalista» del Parlamento in costruttiva dialettica con la tendenziale vocazione «monista» delle singole Autorità. Il Parlamento dovrebbe cioè costituire l'unica sede per conseguire il bilanciamento tra i diversi valori tutelati dalle singole Autorità, in una prospettiva più globale. In questa ottica, il Parlamento potrebbe dettare indirizzi generali di politica intersettoriale, volti appunto al bilanciamento di diversi valori; tali indirizzi avrebbero come destinatarie più Autorità e non una sola, evitando così il rischio di ingerenza nell'attività delle singole Autorità che potrebbe verificarsi in caso di definizione di specifici indirizzi rivolti a ciascuna delle Autorità stesse.

Le procedure per raggiungere questo risultato sono ovviamente tutte da inventare; emerge però fin da ora l'esigenza di adeguare la struttura organizzativa del Parlamento per costruire un dialogo più intenso con le Autorità, ferma restando l'opportunità di svolgere una riflessione più complessiva anche in rapporto alla nuova struttura del Governo delineata dal decreto legislativo n. 300 del 1999.

Un obiettivo ambizioso potrebbe essere rappresentato, in prima istanza, dal ricondurre ad unità le relazioni presentate dalle singole Autorità in ordine all'attività svolta, cogliendo i punti di raccordo ed eventuali distonie. Dall'esame potrebbe derivare un documento nel quale si potrebbero profilare anche indirizzi di politica intersettoriale volti a dare un orizzonte comune alle singole Autorità.

È questa ovviamente soltanto un'ipotesi che si offre alla successiva riflessione, nell'intento di rafforzare il ruolo del Parlamento e di meglio definirne il suo ruolo non soltanto di «distributore» di competenze tra altri organi - incluse le Autorità - ma anche di snodo fondamentale in cui la molteplicità dei valori in campo viene ricondotta a linee di politica unitarie.