

Seminario di ASTRID
“La nuova disciplina delle Autorità indipendenti”
Roma, 18 giugno 2007

di Antonio La Spina

Molti aspetti del tema oggetto di questo seminario sono stati già sviscerati in profondità. Mi limito a pochi punti, anche se ci sarebbero ancora tantissime cose da dire.

Il primo punto riguarda la “moda” delle autorità indipendenti. Per la verità, tale moda, ammesso che se ne possa parlare, va e viene. Alcuni interventi l’hanno citata come se fosse stata una tendenza costante, mentre cronologicamente io la collocherei in un certo periodo, finito il quale la moda è cambiata. La proliferazione di organismi più o meno riconducibili al modello delle autorità indipendenti ha avuto luogo a partire dai primi anni ’90, fino all’istituzione dell’autorità per l’energia e di quella per le comunicazioni. Dal 1997 in poi non direi che vi sia stata una gran proliferazione. È più corretto dire che in questo secondo periodo anni, se propria dobbiamo parlare di moda, questa si è invertita, sia nel senso che non vennero più istituite nuove *authorities* o presunte tali, sia nel senso che quelle esistenti furono, alcune più, altre meno, bersagliate da critiche e attacchi. Già alla fine della XIII legislatura, ad esempio, fu svolta un’indagine parlamentare la cui finalità dichiarata era quella ridurle in condizioni di non nuocere, bacchettarle, “normalizzarle”, dal momento che, a dire di molti, queste autorità indipendenti avevano esagerato e occorreva ricondurle all’ordine.

Gran parte della XIV legislatura è stata caratterizzata dallo stesso obiettivo, non solo dichiarato, ma in qualche misura anche realizzato: fu prima formata una commissione su iniziativa dall’allora ministro della funzione pubblica Frattini; furono presentati disegni di legge e proposte di iniziativa parlamentare, la maggior parte dei quali di impostazione punitiva; fu poi avviato un nuovo disegno di legge governativo, auspice il successivo ministro della funzione pubblica Mazzella, che propose addirittura di far diventare autorità indipendente l’Avvocatura dello Stato. Di più, attraverso appositi provvedimenti alcune competenze precedentemente attribuite ad una *authority* furono ricondotte al ministero di settore (come avvenne ad esempio nel caso dell’Aeeg), si fecero nomine estremamente discutibili, e così via. Pertanto, dalla fine degli anni novanta e per quasi tutta la XIV legislatura la moda imperante è stata quella di tagliare le unghie, quando non anche le dite e le mani, alle autorità indipendenti, non certo quella di crearne di nuove o di esaltare le autorità già esistenti. Ricondurre le autorità ad un alveo più ristretto significava al contempo, ovviamente, riportare in campo la politica. Per l’esattezza, occorre dire che anche le autorità

indipendenti adottano decisioni che sono senz'altro "politiche", ma - almeno così dovrebbe essere secondo la teoria normativa che ne richiede appunto l'indipendenza - *at arm's length* rispetto agli interessi regolati e anche rispetto al ciclo politico-elettorale. Di conseguenza, la politica che aspira a prendere o a riprendere per sé, o a non abbandonare, certe importanti sfere di intervento è quella dei rappresentanti elettivi e dei loro partiti.

A un certo punto, tuttavia, vi è stato un nuovo mutamento di rotta. In questa sede non posso ovviamente che limitarmi a citarlo, senza poter entrare molto nei dettagli. È documentabile - e lo stiamo facendo in una ricerca dedicata appunto a questo argomento, anche attraverso l'analisi della copertura mediatica riservata alle vicende delle autorità indipendenti e al loro operato - che tanto gli atteggiamenti degli organi dell'opinione pubblica, quanto anche quelli di parte, almeno, del ceto politico a un certo punto sono cambiati. Ad esempio, lo scandalo Parmalat, che pure ha evidenziato sia lo scarso mordente sia la "catturabilità" di alcune autorità di vigilanza, ha anche fatto emergere un'intensa domanda di tutela e dunque una richiesta volta a potenziare e a rendere più credibili i soggetti che della tutela sono responsabili. La nuova legge sul risparmio (poi adottata con grande ritardo e dopo mille giravolte) all'inizio voleva essere anche qualche cosa di simile a un riordino delle autorità di vigilanza. In definitiva, essa ha inciso molto di meno in questa direzione rispetto alle attese originariamente create, ma è indubbio che il dibattito che l'ha accompagnata attesta che la svolta di cui dicevo, rispetto alla moda dello "spuntare le unghie", era avvenuta.

L'opinione pubblica, che pure è stata citata in qualcuno degli interventi precedenti, è a mio avviso meno ottusa e meno insensibile di quanto in genere non si pensi. Essa si aspetterebbe dalle autorità indipendenti prestazioni incisive, precise, chirurgiche, e quando queste hanno luogo ne è gratificata, fermo restando che l'opinione pubblica in certi casi si esprime, attraverso gli organi di informazione, anche contro la proliferazione di cui si è più volte detto. D'altro canto, nell'attuale legislatura sono state avanzate nuove proposte per nuove autorità indipendenti. Oltre a quella contenuta nel d.d.l. oggetto dei lavori di questo seminario, che peraltro prefigura anche snellimenti e accorpamenti, si è parlato ad esempio di una meritoria autorità per la valutazione della dirigenza pubblica, a sua volta correlata a proposte sulla riforma del settore pubblico che hanno acquisito visibilità e credito anche grazie al sistema dell'informazione. Riassumendo, il clima attuale che si riscontra nell'opinione pubblica evidenzia un'esigenza di tutela fortemente avvertita in relazione a un numero sempre maggiore di ambiti, cui corrisponde la richiesta di poche, incisive autorità che sappiano fare il loro mestiere nei campi in cui se ne sente il bisogno.

Il d.d.l. di cui oggi si è parlato, come tutte le opere umane, non è perfetto. Di conseguenza, come tutto ciò che è di questo mondo esso è perfezionabile. Non è una legge di principio e non è neppure una legge quadro, come è stato detto, né, ove venisse approvata, riguarderebbe tutte le

autorità indipendenti. A prescindere dalla collocazione categoriale, però, certamente assomiglia a uno sforzo abbastanza organico, abbastanza compiuto di trattare il settore. Se poi andiamo con la mente agli esempi di proposte di “riordino” che ho ricordato prima, sia pure un po’ di corsa (andrebbero viste una per una, e nel dettaglio), posso assicurare che il d.d.l. su cui si sono espressi anche di quando in quando criticamente i nostri relatori è, per organicità, consapevolezza delle tematiche trattate, incisività delle soluzioni proposte, di gran lunga più avanzato e appropriato rispetto a tutto ciò che si è visto finora. È un dato che secondo me va francamente riconosciuto. Inoltre, si tratta anche, a mio parere, di un testo che fa tesoro del clima attuale, creatosi a partire dalla crisi del risparmio.

Ammesso che chi mi ascolta sia d’accordo con me circa tale mutamento climatico, con ciò - è meglio che io lo precisi - non intendo dire che oggi via sia un riconoscimento diffuso - cioè da parte di tutti, e in particolare da parte di tutte le forze politiche, o anche di tutte le forze politiche della maggioranza - della necessità di autorità indipendenti credibili. In effetti, ancor oggi non sono in pochi, sia all’interno della classe politica, sia tra i dottrinari, coloro che continuano a mostrare insofferenza verso l’indipendenza delle autorità e invocano per contro, coerentemente, la centralità dei momenti rappresentativi e della politica partitica. Motivi del genere serpeggiano indubbiamente, e in modo neanche tanto latente, nella relazione Villone più volte citata da chi mi ha preceduto.

Il mio parere è che il d.d.l. nel suo complesso non sia un punto d’arrivo definitivo. Esso è peraltro figlio, in modo riconoscibile e consapevole, della fase in cui ci troviamo, nella quale a torto o a ragione molti (all’infuori di certa dottrina e di una parte del ceto politico) si sono persuasi che le autorità vadano valorizzate.

È stato toccato il tema di servizi pubblici locali. In effetti, occorrerebbe affinare e puntualizzare le previsioni. Non so se sarà possibile farlo in sede di trattazione parlamentare del d.d.l. Va peraltro sottolineato che, in linea di principio, federalismo e regolazione omogenea di certi settori non sono certo incompatibili, anzi. Pensiamo all’esempio statunitense, una delle esperienze di federalismo più importanti: lì gli organismi regolativi di maggior rilievo sono federali, e le loro decisioni si applicano in sede locale. Proprio il federalismo postula che la gran parte delle materie sia riservata al livello sub-nazionale, ma anche che vi siano materie, e corrispondentemente autorità di regolazione, di livello federale. Nel nostro paese occorrerebbe, peraltro, por mano ad alcuni aggiustamenti della riforma costituzionale del 2001, appunto in tema di ripartizione delle materie tra Stato e regioni, in ambiti salienti per le autorità indipendenti.

Un altro rilievo che è stato mosso al d.d.l. riguarda l’esigenza della *non-partisanship*, o almeno di una *bipartisanship* che sia garantita un po’ meglio rispetto a quanto si propone. Tale esigenza è del tutto giustificata, ma non è facile darle risposta. A volte ho sentito dire, ad esempio,

che si poteva risolvere il problema chiedendo un parere sui papabili ovvero una rosa di nomi all'Accademia dei Lincei, ovvero alla Conferenza dei rettori. Chi lavora nell'università italiana sa che la Conferenza dei rettori non è un soggetto adatto a fare scelte o suggerimenti del genere (anzi è forse assai poco idoneo). E allora, dove li andiamo a trovare dei soggetti che siano in grado di dare indicazioni *non-partisan*? Pertanto, a fronte della carenza di soggetti del genere nella nostra società e tra le nostre istituzioni, e a fronte dell'assetto effettivo dei poteri politici nella c.d. seconda Repubblica, è veramente arduo sostenere che il Presidente della Repubblica o i Presidenti delle Camere siano in condizione a loro volta di compiere sistematicamente scelte *non-partisan* o *bipartisan*.

Se così stanno le cose, allora nel d.d.l c'è, secondo me, la soluzione meno peggiore (vi è stato fatto cenno nelle relazioni introduttive, mentre nel dibattito non se n'è parlato molto). Mi riferisco alla pubblicità dei curricula, che è già un rimedio, sia pure parziale e perfettibile. Alcune nomine, delle quali l'opinione pubblica giustamente si è lamentata, non sarebbero state possibili con questo sistema. Sarebbe stato veramente difficile (anche se tutto è possibile), ad esempio, motivare la scelta del politico trombato, preso all'ultimo minuto e del tutto incompetente, se il suo curriculum fosse stato posto in competizione con altri curricula di candidati alcuni dei quali presumibilmente titolati. Questa io la trovo una novità positiva. Ovviamente non è un sistema perfetto, ma non ne saprei pensare uno migliore, o meno peggiore, allo stato attuale. In questa prospettiva, se posso dare un timidissimo suggerimento, allungherei un pochettino il periodo di non nominabilità di chi ha ricoperto cariche politiche. Un anno forse è poco. Meglio due e ancor meglio tre.

Sfioro anch'io in corsa un *punctum dolens* che è stato toccato da altri. Fermo restando che a mio modo di vedere, come ho già detto, in generale lo spirito del d.d.l. è quello di valorizzare le autorità indipendenti, di sancirne l'importanza, di rafforzare quelle esistenti, di accorparne alcune per rendere più efficace l'azione dell'organismo che da tale accorpamento risulta, è tuttavia riscontrabile, in un paio di occasioni, l'affiorare di "anomalie", rispetto all'impianto complessivo, che sembrerebbero riallacciarsi alla tentazione, da parte dell'esecutivo, di mantenere un controllo o di riappropriarsene. Ad esempio, il terzo comma dell'art. 1, su cui altri si sono soffermati criticamente, non si potrebbe eliminare di sana pianta? Secondo una delle letture che se ne possono dare, infatti, esso è superfluo, come è stato detto da Marco D'Alberti, mentre secondo un'altra lettura è pericoloso. E allora meglio sopprimerlo, se questa è una strada percorribile. Ancora, le disposizioni sulla Commissione parlamentare effettivamente sono scritte bene, perché si delinea un soggetto che si specializza, ha una serie di compiti e viene sollecitato a esprimere pareri. D'altro canto, la nostra tradizione in campo di Commissioni bicamerali non è sempre felice. Penso anzitutto a quella di vigilanza sulla RAI. Si trattato, nei fatti, di vigilanza, o talora di sostanziale ingerenza

nell'attività? Riconosco peraltro, come ho detto, che l'articolo è ben scritto e sembra non porre le premesse per l'insorgere di problemi ben noti. In definitiva, alcuni rischi o tentazioni - nella prospettiva di un ritorno o di un primato della politica - che qui e lì sembrerebbero far capolino (non mi soffermo qui sul Comitato per la stabilità finanziaria), si potrebbero con qualche limatura eliminare.

Tocco un ultimo punto: l'analisi di impatto della regolazione (AIR). In effetti, leggendo l'articolo 18 del d.d.l., io ingenuamente non avevo notato che l'AIR non era menzionata nominativamente, giacché l'avevo inequivocabilmente vista nel secondo comma, che parla della valutazione delle conseguenze. Non solo: appresso si dice che ogni tre anni bisogna compiere una revisione dei provvedimenti regolativi già adottati. Anche qui abbiamo un riferimento all'esperienza statunitense dove, come tutti sappiamo, l'AIR è nata per gli organismi regolativi indipendenti, e non tanto per la legislazione, com'è invece avvenuto sia da noi, sia in altri paesi europei. Peraltro, allo stato attuale per le autorità indipendenti l'AIR è prescritta, anche se poi spesso non la si effettua, dall'art. 12 della legge 229/2003 (legge di semplificazione per il 2001, che anche nella prima stesura del relativo d.d.l., risalente alla XIII legislatura, recava la medesima previsione). In realtà l'Autorità per l'energia ha svolto diverse sperimentazioni dell'AIR molto apprezzabili, che possono rappresentare un modello rispetto a ciò che finora si è fatto nel nostro paese in tale ambito. E ciò sia per le altre Autorità indipendenti che per le amministrazioni centrali e regionali.

D'altro canto, Laura Ammannati ha fatto notare l'esistenza di un rischio. Detto in modo più diretto e brutale di quanto lo abbia detto lei, non vorremmo che se passasse così com'è questo articolo comporti un'abrogazione implicita del citato art. 12, l. 229/2003. Mi sembra un rischio remoto, ma di fronte ad organismi finora non entusiasti, per così dire, dell'utilizzo pratico dell'AIR forse questa si potrebbe menzionare espressamente.

Connessa all'AIR e in genere alla qualità della regolazione prodotta dalle autorità è la consultazione di cui parlava Marco D'Alberti. Quali sono le sue conseguenze? Non è detto espressamente, ma visto tutto ciò che il d.d.l. dice sulla consultazione, le conseguenze secondo me non possono essere altro che una presa in considerazione dei risultati della consultazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti regolativi, e la necessità di motivare adeguatamente le scelte che se ne discostino. Forse ciò si può esplicitare con qualche parola in più, d'accordissimo. Ma mi sembra scontato che non si potrà non tenere conto dei risultati della consultazione.

Proprio tale obbligo di consultazione, e concludo, fa assomigliare molto le autorità indipendenti a istituzioni nelle quali è praticabile un po' di democrazia deliberativa. È proprio questo, a mio avviso, uno degli aspetti più interessanti della loro attività: occorre decidere sulla base di argomenti; inoltre, attraverso la consultazione, se svolta adeguatamente, arrivano gli argomenti di

tante persone e di tante categorie, non soltanto dei poteri forti. Siamo dunque di fronte a istituzioni che anziché diminuirle - come affermano critiche un po' stantie, che anche di recente riemergono da parte di una dottrina ripetitiva o in relazioni di parlamentari già citate – possono aumentare e modernizzare la democraticità di un sistema.