

## Sulle modalità di nomina dei componenti delle Autorità indipendenti\*

di Luigi Gianniti

Vorrei solo brevemente soffermarmi sulla questione delle modalità di nomina dei componenti delle Autorità. È un tema che si pose negli stessi termini che oggi stiamo discutendo all'inizio degli anni '90. Non a caso il modello seguito dal disegno di legge n. 1366 è sostanzialmente lo stesso della legge n. 481 del 1995. Quest'ultima, che oggi disciplina l'Autorità per l'energia, aveva in verità una portata ben più ambiziosa, di cui resta traccia nel titolo ("Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità") e in qualche disposizione di carattere programmatico.

Collochiamo storicamente questo intervento: siamo nella prima legislatura del maggioritario, che si aprì proprio con la "drammatica" elezione dei Presidenti delle due Camere, che ruppe la convenzione consolidatasi da diversi lustri di far sedere sullo scranno più alto di Montecitorio un esponente dell'opposizione, comunque frutto di una scelta condivisa - diremmo oggi *bipartisan* - sui nomi dei Presidenti delle due Assemblee. Su questa convenzione si era sviluppata la dottrina dei Presidenti "uomini della Costituzione", figure garanti, *super partes*, e perciò dal legislatore individuati come soggetti cui affidare la nomina delle Autorità indipendenti create a cavallo tra gli anni '80 e '90 (il garante per l'editoria prima e l'*antitrust* poi).

La XII legislatura si colloca pure all'immediato ridosso dell'onda generata dal processo di privatizzazione degli enti di gestione. Fu proprio la progressiva fuoriuscita dalla proprietà pubblica di imprese che gestivano essenziali servizi di pubblica utilità a porre in Italia il problema della regolazione di tali servizi. Il disegno ambizioso che stava dietro il disegno di legge presentato dall'allora senatore Filippo Cavazzuti rimase incompiuto e l'unica Autorità istituita fu quella dell'energia elettrica e il gas. L'obiettivo era quello di sottoporre a regolazione tutti i servizi, affidando questa funzione alla cura di Autorità.

Come garantirne l'indipendenza? La scelta si orientò proprio verso il modello che il disegno di legge che oggi esaminiamo propone e generalizza: affidare al Governo il potere di nomina e dunque di selezione dei componenti delle Autorità, ma al contempo sottoporre questa

---

\* Intervento al Seminario di ASTRID "La nuova disciplina delle Autorità indipendenti", svoltosi a Roma il 18 giugno 2007.

scelta all'*advice and consent* delle Commissioni parlamentari competenti, prevedendo poi un mandato lungo di sette anni, non rinnovabile.

Per cercare di riprodurre la dinamica propria dell'istituto così come conosciuto e funzionante oltreoceano (in un sistema però parlamentare che non conosce la rigida separazione tra potere legislativo e potere esecutivo) già allora, nella legge n. 481 del 1995, si prevedeva che le Commissioni parlamentari esprimessero il proprio parere con una maggioranza dei due terzi dei componenti. Ma non solo, si prevedeva anche che il parere fosse espresso previa audizione dei candidati. Questa previsione è ancora più antica nella nostra legislazione, è già presente nella legge del 1974 istitutiva della CONSOB. Ma questa possibilità non è mai stata utilizzata, per una restrittiva interpretazione dei regolamenti parlamentari, che trova il suo fondamento nella radicata diffidenza del nostro Parlamento verso l'esercizio della funzione di controllo.

Tutto questo per dire che in fondo le disposizioni del disegno di legge che stiamo analizzando portano a conclusione e sistematizzano, generalizzandola, una procedura che era stata abbozzata sin dalla creazione della prima Autorità indipendente italiana. Una procedura che affida al Governo il compito di selezionare e scegliere i componenti delle Autorità, riservando al Parlamento quello di sottoporre a un controllo stringente queste nomine, verificandone con le audizioni capacità tecniche, sino alla possibilità di porre un veto sulle nomine stesse qualora esse non riscuotano un consenso *bipartisan*.

È questo un modello praticato oltreoceano, ma anche nelle istituzioni comunitarie. Lo stesso presidente Sarkozy ha annunciato nella sua campagna elettorale di voler sottoporre ad un simile crivello parlamentare molte significative nomine dell'esecutivo. Coerente con il modello è anche la scelta di far precedere e condizionare la nomina governativa da una selezione pubblica.

Non coerente con questo disegno che ha radici antiche anche in Italia è invece quanto avvenuto dopo la legge del 1995, nella legislatura successiva, con la creazione di Autorità (da quella sulla *privacy* a quella per la garanzia nelle comunicazioni) ove il pendolo è stato spostato tutto a favore della decisione parlamentare, costruendosi così collegi che, per composizione e modalità di nomina, finiscono per essere dei microparlamenti, più specchio degli equilibri politici che frutto di scelte fondate sulle capacità tecniche dei nominati. E questa - la valutazione tecnica delle capacità - in un sistema parlamentare, non può che essere una scelta affidata all'Esecutivo. Al Parlamento spetta invece una funzione di controllo, rispetto alla quale il possibile veto sulla nomina dovrebbe essere inteso come misura sanzionatoria (e non come strumentale ad una compartecipazione alla scelta).

A questo fine la creazione di una Commissione bicamerale appare uno strumento opportuno per superare le oggettive difficoltà che il bicameralismo perfetto pone allo svolgimento efficace della funzione di controllo e, nel caso di specie, quanto meno a garantire certezza e non contraddittorietà nel momento essenziale dell'espressione del parere che si vuole formulato con una maggioranza qualificata.