

Indipendenza e funzioni costituzionali della Commissione di Garanzia

dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

di Cesare Pinelli

In un articolo come sempre brillante, Fabio Merusi si è chiesto se ed in quale misura la Commissione di Garanzia rientri fra le autorità amministrative indipendenti¹. La questione non è nuova, ma Merusi se la pone - se non sbaglio, per primo - alla luce dei nuovi poteri di regolamentazione provvisoria attribuiti alla Commissione dalla l.n. 83 del 2000.

Merusi premette che le autorità amministrative indipendenti sono emerse per rispondere all'esigenza, che l'adesione ai Trattati comunitari rendeva assai stringente, di realizzare diritti fondamentali che la Costituzione avrebbe affermato ma poi di fatto negato (la libertà economica), o formulati genericamente (nel caso della *privacy*). Compito fondamentale delle autorità consisterebbe proprio nel garantire la concorrenza economica quale "contraddittorio ad armi pari", e nel dettarne le regole quando della concorrenza manchino i presupposti.

Anche il mercato del lavoro, osserva ancora Merusi, rientra in questo discorso, poiché la correzione della strutturale asimmetria fra le parti di quel mercato introdotta dall'art. 40 della Costituzione ha posto il problema della tutela degli interessi dei terzi coinvolti dallo sciopero, che la legge n. 146 del 1990 ha appunto affidato alla Commissione di Garanzia. Senonché la stessa legge non ha provveduto la nuova autorità di poteri di regolamentazione a tutela dei terzi analoghi a quelli affidati ad altre autorità indipendenti, bensì soltanto di un potere di proposta rivolta alle parti, salva la regolazione in caso di pregiudizio grave ed imminente di diritti della persona, che veniva però attribuita ad organi governativi tramite l'esercizio dei tradizionali poteri di ordinanza.

L'art. 10 della legge n. 83 del 2000 innova tale assetto normativo, attribuendo alla Commissione poteri di regolamentazione provvisoria in caso di mancato accordo fra le parti. Ma per Merusi lo innova ricorrendo a criteri contraddittori, che condurrebbero la Commissione al dilemma fra paralisi e piena libertà orientata alla soluzione del caso concreto, secondo il canone del temperamento degli interessi fissato dall'art. 1 della legge n. 146 del 1990. Per giunta, la legge non ha provveduto ad individuare il giudice delle regolamentazioni provvisorie, anche se, in assenza di deroghe espresse al giudice naturale, la competenza non può che essere attribuita al giudice amministrativo. Anche questo denoterebbe comunque le difficoltà incontrate dal legislatore nell'affrontare razionalmente le problematiche delle autorità amministrative indipendenti.

Si può convenire che la disciplina legislativa delle regolamentazioni provvisorie pone alla Commissione il problema di conciliare l'obbligo di conformarsi a canoni

¹ F.Merusi, *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2001, 13 ss.

obiettivi di giudizio volti a delimitarne la discrezionalità, con la necessità di sviluppare in via interpretativa deroghe e standards che viceversa finiscono con l'ampliarla.

Ma il rilievo non autorizza la conclusione che il tasso di indipendenza della Commissione di garanzia sia inferiore a quello di altre autorità indipendenti.

Se infatti presupponiamo che il requisito dell'indipendenza consista nella disponibilità di un potere di regolamentazione, la constatazione che la legge di riforma del 2000 ha assegnato tale potere alla Commissione basterà a soddisfare il requisito assunto in premessa, e a nulla rileverà che i criteri di esercizio del potere risultino affastellati o contraddittori.

Del resto non si può dire che le discipline relative alle funzioni di altre autorità indipendenti siano più soddisfacenti. Non sempre le funzioni si presentano sufficientemente omogenee (in alcuni casi, come è noto, si oscilla da funzioni 'paragiurisdizionali' o di aggiudicazione fino a funzioni di stretta regolazione), e altre volte i limiti posti alla sfera discrezionale della singola autorità non risultano più univoci di quelli previsti dalla legge n. 83 del 2000.

Sotto il profilo considerato, mancano dunque argomenti per ritenere che la Commissione di garanzia goda di un'indipendenza attenuata o dimidiata.

Ma i rilievi dell'autorevole amministrativista si prestano a considerazioni di raggio più ampio. E' innegabile che l'ascesa delle autorità indipendenti si giustifichi prevalentemente con l'esigenza di regolazione dei mercati, che istituzioni dipendenti dai poteri di indirizzo politico non potrebbero soddisfare senza sollevare seri dubbi di conformità all'art. 97 Cost. (e problemi non meno gravi di funzionalità).

Si può invece discutere la tesi che la proiezione costituzionale esclusiva o prevalente dell'istituzione di dette autorità risieda nell'art. 41 Cost. Ciò vale soltanto, a mio avviso, per l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato, per la quale il bene della concorrenza costituisce appunto il parametro diretto di riferimento, rispetto al quale la tutela dei terzi (consumatori) appare complementare. Per tutte le altre autorità, si può dire piuttosto l'inverso. Esse vengono chiamate a tutelare direttamente i diritti fondamentali di terzi facenti capo ad altre norme costituzionali, in presenza di distorsioni del mercato o del gioco dei rapporti fra mercati e pubblici poteri. Così è per la tutela dei risparmiatori affidata alla CONSOB (art. 47 Cost.), così è per la tutela del diritto all'informazione affidata al Garante per le telecomunicazioni (art. 21 Cost.), così è per la tutela del diritto alla riservatezza affidata al relativo Garante (art. 13 Cost.), così è per la tutela degli utenti dei servizi pubblici essenziali, in quanto titolari dei diritti costituzionalmente garantiti "alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale", che l'art. 1 l.n. 146 del 1990 ha affidato alla Commissione di garanzia secondo le modalità prescritte.

Certo è che il connotato dell'indipendenza trova essenziale fondamento giustificativo nella tutela di diritti costituzionalmente garantiti che altrimenti non sarebbero tutelabili. E' quanto ad esempio può desumersi dalla sentenza n. 57 del 1995 della Corte costituzionale, che già sotto il vigore della l.n. 146 del 1990

affermava l'obbligo di assegnare sempre la verifica dei presupposti per l'applicabilità delle sanzioni "a quel soggetto *super partes* ad alta competenza, che il legislatore ha configurato nella Commissione di garanzia".

Non a caso, il progetto di revisione costituzionale presentato dalla Commissione Bicamerale aveva dedicato un articolo alle autorità indipendenti, chiamandole ad esercitare "funzioni di garanzia e di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione" (art. 109). E pare che l'intento di attribuire la qualifica di autorità indipendenti alle sole autorità destinate alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti verrà prossimamente ripreso con un disegno di legge ordinaria. Le brevi considerazioni che si sono espone inducono ad auspicare una buona riuscita dell'iniziativa.