

I componenti delle Autorità amministrative indipendenti*

Benedetto Ponti

1. I componenti degli organi di vertice

E' ricorrente, sia nel dibattito scientifico sul piano della concreta proposta legislativa¹, l'opzione per un intervento di riforma di carattere sistematico, che dovrebbe coinvolgere tutte (o quasi) le amministrazioni indipendenti, al fine di uniformarne i caratteri "strutturali", ritenuti troppo diseguali e disallineati nell'esperienza positiva, tali cioè da non garantire adeguatamente la posizione di indipendenza che dovrebbe invece – secondo queste proposte – caratterizzare (assimilandole) la posizione delle varie autorità. Le riflessioni e le proposte che seguono non intendono prendere posizione sulla opportunità o meno di un intervento sistematico ed unificante (a volte, ma non sempre accompagnato dalla asserita necessità di fornire una "copertura" costituzionale alla figura istituzionale delle *authorities*), anche perché non vanno nemmeno sottovalutate le obiezioni di coloro che in questi tentativi di "uniformazione" dello statuto delle autorità hanno anche intravisto il rischio di una menomazione o "normalizzazione" dei caratteri dell'indipendenza, in modo particolare nei confronti dell'esecutivo². Pertanto, ci limiteremo a ragionare sulle misure utili a rinforzare o completare le garanzie dell'indipendenza "soggettiva" dei componenti delle autorità, quale misura precauzionale essenziale per impedire rapporti falsati e non trasparenti (quando non patologici) con i diversi interessi coinvolti (politici, burocratici, economici e sociali), senza che tali proposte debbano necessariamente tradursi (in tutti i casi) in interventi organici e di carattere sistematico, anche se ciò resta comunque possibile (ed in certi casi, condivisibile, come la recente esperienza positiva sta a dimostrare³)

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

¹ Ad esempio, si v. il ddl di riordino delle autorità indipendenti predisposto dal Governo nel corso della XV legislatura (AS 1366).

² Si professa favorevole ad un approccio riformatore sistematico e "di quadro", evidenziandone i difetti ed i pericoli, M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, in Astrid, *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, a cura di M. D'Alberti e A. Pajno, Bologna 2010.

³ E' il caso dell'art. 47-quater della l. 28 febbraio 2008, n. 31 – conversione in legge del d.l. 31 dicembre 2007, n. 2 – che ha esteso a sette anni la durata degli incarichi presso la CONSOB, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, e li ha resi non rinnovabili.

Quanto all'*accesso alla funzione*, la problematica attiene sostanzialmente ai criteri ed alle modalità con le quali procedere alla individuazione ed alla nomina dei componenti delle autorità. Un primo elemento riguarda la declinazione dei requisiti etici e professionali indispensabili per l'accesso alla carica. Dal punto di vista etico, la normativa fa spesso riferimento al requisito della "notoria" o "indiscussa" indipendenza: tale proclamazione, se è utile a livello sistematico anche a fini di inquadramento istituzionale delle fattispecie, lo è assai meno in termini selettivi, dato che è assai arduo (se non concretamente impossibile) il sindacato su di una attitudine etico-morale (l'indipendenza) che appartiene essenzialmente al foro interno della persona⁴. Sul fronte dei requisiti professionali, invece, è possibile fare molto di più, anche in considerazione del fatto che le attuali formulazioni legislative (nell'interpretazione che ne ha fornito la giurisprudenza) lasciano troppo spazio alla discrezionalità (all'arbitrio?) dei soggetti *nominanti*. Da questo punto di vista, si tratta di riformulare i criteri in maniera tale da assicurarne ad essi un grado maggiore di coerenza e di vincolatività, tale da potersi tradurre (quantomeno nelle ipotesi di violazioni più gravi) anche in un sindacato ed in una censura di carattere giurisdizionale (ma anche, perché no?, in sede preventiva, magari introducendo un parere obbligatorio da parte di soggetti "terzi", quali la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, etc.).

Riguardo alle procedure di nomina, occorre superare tutte quelle modalità (attualmente previste in una pluralità di ipotesi) che consentono ai partiti, o a parti politiche in coalizione, di individuare autonomamente una quota dei (quando non tutti i) componenti da nominare: l'intesa tra i presidenti delle Camere; il voto limitato da parte delle assemblee, la scelta direttamente imputabile al Consiglio dei ministri o al suo Presidente. Si tratta, cioè, di introdurre modalità di nomina a dinamica *non-partisan*, ossia tale da costringere in ogni caso maggioranza ed opposizione (o comunque un'amplissima maggioranza delle rappresentanze parlamentari) a trovare un accordo su ciascuna nomina, nella consapevolezza (tuttavia) che simili meccanismi (ad esempio, il parere vincolante da parte dei due terzi dei componenti di un collegio rappresentativo) possono disincentivare fortemente il prevalere di logiche spartitorie, ma non scongiurarle del tutto (di qui il ruolo della trasparenza, v. *infra*).

Quanto alla *procedura*, è essenziale, innanzitutto per il successo dei correttivi appena illustrati, che a tutta la vicenda della proposta, selezione e successivamente della scelta dei soggetti da nominare si svolga nella più ampia e completa condizione di trasparenza. A cominciare dalla possibilità di avanzare candidature; alla audizione pubblica dei candidati di fronte ai collegi titolari del potere sostanziale di nomina⁵; fino alla massima pubblicità e diffusione da garantire ai *curricula* dei candidati. La trasparenza e la pubblicità della fase di nomina, così come della scelta effettuata a valle, sono essenziali per far sì che venga a maturazione (certamente ad un grado più elevato di quanto non avvenga oggi) la responsabilità giuridica e politica – di fronte all'opinione pubblica –

⁴ Sulla riconducibilità dell'indipendenza personale alla classe dei *fatti umani non manifestativi*, e dunque sulla radicale inidoneità ad essere oggetto di manifestazione/osservazione sociale e, quindi, di rilievo giuridico immediato, si v. B. Ponti, *La nozione di indipendenza nel diritto pubblico*, in *Dir. Pubbl.*, 2006, in part. par. n. 10; nello stesso senso R. Titomanlio, *Autonomia ed indipendenza delle authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000, 330, secondo il quale "è difficile trovare una definizione soddisfacente di indipendenza, in quanto essa si pone essenzialmente come requisito morale, difficilmente verificabile"

⁵ Si v. ancora M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, cit.

per le nomine effettuate: ciò comporterebbe una maggiore responsabilizzazione in capo ai titolari del potere di nomina, così come una più forte ed autorevole investitura in capo ai soggetti nominati.

Quanto allo *svolgimento della funzione*, è ampiamente riconosciuta come preferibile una durata dell'incarico di almeno 7 anni, unitamente al divieto di rinnovo. Altro accorgimento, che consentirebbe di diluire ulteriormente il legame tra nominante e nominato, è quello di prevedere un meccanismo di ricambio parziale e progressivo dei componenti: ciò finirebbe per costringere la maggioranza *non-partisan* ad accordarsi su pochi candidati ogni volta (scongiurando ulteriormente le logiche spartitorie); consentirebbe inoltre un rinnovo graduale nelle competenze e nelle professionalità, in modo da garantire anche la continuità e la funzionalità dell'organo (che invece possono venire a soffrire per effetto di rinnovi integrali delle cariche).

Con riferimento alle regole di *incompatibilità con altri incarichi*, occorre estendere in tutti i casi la più rigida incompatibilità con qualsiasi incarico retribuito, sia pubblico che privato; il divieto di accesso alla carica per coloro che abbiano ricoperto incarichi in partiti politici o cariche elettive quantomeno nel biennio precedente (nonché l'incompatibilità con tali incarichi durante il mandato).

Con particolare attenzione vanno poi calibrate le incompatibilità successive al mandato: ferma restando l'opportunità di estendere (ove possibile e ragionevole) le ipotesi di incompatibilità successiva nel caso di incarichi o rapporti con imprese o soggetti direttamente coinvolti dall'esercizio delle funzioni (per almeno tre anni), occorre valutare anche l'ipotesi di includere nel divieto anche l'accesso a determinate cariche politiche di carattere elettivo. Il periodo di "raffreddamento" successivo alla scadenza dell'incarico (almeno due anni) dovrebbe poi riguardare anche l'eventualità di un passaggio immediato ad un'altra autorità: sia per ovviare all'aggiramento delle ragioni che sconsigliano il rinnovo dell'incarico, sia per evitare il consolidarsi di "carriere" parallele (senza con ciò determinare inevitabilmente una dispersione di esperienze nel frattempo maturate).

Quanto ai doveri di comportamento, si tratta di superare l'attuale frammentarietà ed incertezza che caratterizza il quadro dei doveri di carattere "etico" che gravano attualmente sui componenti delle autorità (per effetto dell'adozione di codici da parte delle medesime autorità⁶). Occorre, in questo senso, rendere obbligatoria la adozione dei codici di comportamento, e giuridicamente vincolanti le relative prescrizioni, assistite da sanzioni effettive.

2. I funzionari addetti delle autorità

Sul fronte dei funzionari al servizio delle autorità, quanto all'*accesso*, al di là della regola del concorso (la spesso i funzionari sono in comando o in distacco), occorre prestare le dovute cautele nel caso di incarichi a tempo determinato ad "esterni", soprattutto in relazione alla provenienza degli incaricati (da imprese regolate; da amministrazioni vigilate, etc.).

⁶ Sul punto, si v. B. Ponti., *L'etica degli amministratori "indipendenti"*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, (a cura di) F. Merloni e R. Cavallo Perin, Roma, 2009, nonché in *Astrid Rassegna*, n. 6/2010.

Quanto alle incompatibilità ed al divieto di incarichi esterni, questi vanno calibrati e declinati con particolare attenzione alle funzioni esercitate, ed ai soggetti con i quali più o meno direttamente le autorità vengono in contatto.

Pari attenzione va posta alle regole relative al *pantouflage*, per i periodi immediatamente successivi alla cessazione di un incarico, ovvero alla messa a riposo.

Sul fronte dei doveri di comportamento, la diffusione di codici di comportamento specifici adottati dalle diverse autorità va rafforzata, sancendo la piena vincolatività delle relative prescrizioni per tutti i funzionari (a prescindere dalla natura del rapporto di lavoro intrattenuto con l'autorità).