

NOMINE E POTERI POVERE AUTHORITY

di **Sabino Cassese** e **Antonella Baccaro**

2

AUTHORITY PERCHÉ SONO DEBOLI

Si sono affermate nel 1995 come una novità nel sistema pubblico nazionale. Simbolo di un'amministrazione imparziale e indipendente, sul modello anglosassone

Ma questa autonomia è stata gradualmente erosa dallo stesso Parlamento che le aveva varate e dai giudici amministrativi che le hanno condizionate al parere di altri enti

Il risultato? Sono nati doppioni e contraddizioni

E il decisore di ultima istanza su settori come energia e trasporti è diventato il Tar

Poi, le nomine compiacenti sono state l'ultimo fattore di crisi

di **Sabino Cassese**

**Serve una
 pausa
 dell'attività
 legislativa per
 capire quali
 norme servono
 e quali vanno
 abolite**

Le autorità amministrative indipendenti, dopo gli anni ruggenti della loro giovinezza, sembrano entrate in un cono d'ombra: è la politica che si riprende quel che aveva delegato, o sono i giudici, che si riservano l'ultima parola, o sono le autorità stesse che si sono andate indebolendo anziché rafforzarsi, o sono tutte e tre i fattori che minano l'indipendenza delle autorità, o ne limano le unghie?

Nate un quarto di secolo fa, sviluppatasi intorno a una legge del 1995, le autorità indipendenti erano una novità nel panorama pubblico italiano. Il nome l'abbiamo preso a prestito dalla Francia, l'istituto l'abbiamo copiato dal modello delle «Independent Regulatory Agencies» americane e inglesi. Al loro apparire, furono salutate come un esempio di attua-

zione di quella norma della Costituzione che vuole le amministrazioni imparziali: quale migliore imparzialità, dunque, di organismi non sottoposti a direttive governative, i cui vertici provengono direttamente da scelte parlamentari?

Camera e Senato

Nella vita concreta delle istituzioni, però, i legami spezzati si sono riannodati lentamente. Dopo la istituzione delle autorità indipendenti, il Parlamento ha continuato a legiferare, a chiedere alle autorità di applicare altre norme, a imporre loro di dare pareri a ministeri, a disporre che il governo le ascolti. L'indipendenza è stata erosa dal legislatore in due modi. Da un lato, occupando direttamente



con leggi gli spazi che erano stati lasciati alla regolazione o all'aggiudicazione delle autorità indipendenti. Dall'altro, creando procedure in cui attività delle autorità indipendenti e attività delle amministrazioni tradizionali dello Stato sono legate, così condizionando le scelte indipendenti.

Giudici

Un secondo contributo alla erosione dei poteri delle autorità indipendenti è stato dato dai giudici. Che le decisioni delle autorità indipendenti debbano essere sottoposte al giudizio dei Tar e del Consiglio di Stato, non c'è dubbio. Ma ci si poteva aspettare che questi applicassero, nei confronti di decisioni di autorità non governative, metri di giudizio meno stretti, anche per rispettare il giudizio tecnico affidato a organismi competenti di settore. Invece, i giudici amministrativi, sia pur con molte oscillazioni, hanno applicato gli stessi criteri stringenti adottati per gli organi ed enti amministrativi, spesso ripetendo, pur senza avere tutta la competenza tecnica necessaria, valutazioni che erano state compiute dalle Autorità. Ne sono conseguiti doppi, contraddizioni, e, principalmente, una sconcertante conclusione: il decisore di ultima istanza in materia di concorrenza, elettricità, trasporti, comunicazione, e così via, è il Tar.

Incarichi

Un terzo fattore di crisi è interno. Deriva dalla debolezza di alcune nomine compiacenti di componenti di autorità indipendenti, dove sono state scelte persone non dotate dei requisiti tecnici necessari, o personalità deboli, o persone che aspiravano ad altri posti. Si sono viste «carriere orizzontali», con passaggi dall'una all'altra autorità, talora per meriti acquisiti e ben riconosciuti, talora solo per meriti politici. Deriva, in secondo luogo, dai meccanismi di carriera interni del personale dipendente, non sufficientemente motivato, dopo i primi inquadramenti. Deriva, in terzo luogo, dalle difficoltà finanziarie, per supplire alle quali si sono trovati rimedi diversi, riuscendo a non farle gravare sul bilancio statale, ma non sempre con successo.

Da una parte o dall'altra

Non sarà facile uscire dalla situazione nella quale le

autorità indipendenti si sono venute a trovare dopo un quarto di secolo. Ma bisogna tentare. E per riuscire occorre in primo luogo una pausa dell'attività legislativa. L'esondazione che incrementalmente ricostruisce il tessuto tra governo e autorità indipendenti, dando semmai loro maggiori poteri, ma limitandone l'autonomia e indipendenza di azione, va fermata. Per far questo, sarebbe bene che gli uffici parlamentari preparassero un regesto delle norme che si sono andate accumulando, stratigraficamente, valutando quelle necessarie, e identificando quelle superflue.

In secondo luogo, bisognerebbe passare in rassegna i compiti dei ministeri e del governo interferenti con quelli delle autorità indipendenti, per fare una «actio finium regundorum», stabilire una volta per tutte quale sta da una parte, quale dall'altra, evitando passaggi dall'una all'altra parte.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



● Cosa sono

Sistema bancario, Borsa, erogazione di servizi di pubblica utilità, tutela dei consumatori. Sono solo alcune delle aree in cui l'azione delle Autorità indipendenti ha realizzato il disegno di una legge del 1995. Il principio fondante risiede nella Costituzione repubblicana, che vuole amministrazioni imparziali, ovvero non soggette a direttive governative.

● Le scadenze

Tra le principali Authority italiane, la Banca d'Italia vedrà a fine mese la scadenza del mandato del proprio governatore, attualmente Ignazio Visco. Anche la Consob, la Commissione nazionale sulle società e la Borsa, ha il proprio vertice in scadenza: il mandato di Giuseppe Vegas andrà rinnovato entro il prossimo 15 dicembre. Entro la fine del 2017 le autorità politiche devono poi nominare anche il nuovo vertice dell'Autorità per l'Energia elettrica, il gas e il sistema idrico, che attualmente vede impegnato, dal 2011, Guido Pier Paolo Bortoni.



Banca d'Italia

Ignazio Visco è alla guida dell'Istituto dal 2011. Scade a fine mese



Consob

Giuseppe Vegas, il numero uno della commissione scade il 15 dicembre



Autorità per l'energia

Guido Pier Paolo Bortoni, nel 2017 termina il suo mandato da presidente