

Convegno organizzato da Nexus  
Roma , 27 Febbraio 2006

## **Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive**

*Intervento del Prof. Franco Bassanini*

Ciascuno di noi risponderà alle domande rivolteci, per ragioni di tempo, con molte asserzioni e poche motivazioni.

Prima asserzione: ho consistenti dubbi che sia consentito parlare di un sistema di autorità indipendenti. Le autorità sono diverse, hanno natura diversa, missioni diverse, ruoli diversi, operano in condizioni diverse. E' difficile pensare che si possano costruire regole generali applicabili indifferentemente a tutte, data questa marcata diversità.

Questa, probabilmente, è anche la ragione per cui la legge generale sulle autorità indipendenti, che all'inizio della legislatura era stata ipotizzata, non ha poi visto la luce. E ora si parla, al più, di regole comuni per le sole autorità che hanno compiti di regolazione dei mercati.

Secondo: c'è, però, una ratio istituzionale comune, molto forte, che motiva la necessità, nello sviluppo delle moderne democrazie liberali, di autorità indipendenti. Essa è correlata alla logica bipolare maggioritaria che è venuta caratterizzando i sistemi politici (e istituzionali) delle democrazie contemporanee. Più si dà un'interpretazione estensiva e un po' manichea della democrazia maggioritaria e del bipolarismo, più c'è necessità di avere luoghi e spazi nei quali la logica maggioritaria non opera, nei quali valgono principi diversi da quello della legittimazione maggioritaria.

Ogni sistema democratico moderno si fonda, certo, sul principio fondamentale secondo cui alla maggioranza, magari relativa, sortita dall'esito delle elezioni, sono conferiti tutti gli strumenti necessari per governare e per attuare il suo programma. Ma ciò a condizione che siano definiti in modo netto e chiaro i limiti, i confini dei poteri della maggioranza, e gli ambiti nei quali viceversa valgono regole diverse; perché ci sono diritti fondamentali, libertà, ambiti che non possono essere lasciati alla mercè delle scelte della maggioranza politica pro tempore.

Non valgono, in questi casi, i principi generali che regolano i rapporti tra autorità politica, legittimata e investita dal voto della maggioranza degli elettori e amministrazione pubblica. Beninteso, l'amministrazione è vincolata all'imparzialità, secondo il principio sancito dall'articolo 97 della Costituzione, è al servizio esclusivo della Nazione, e non di una parte politica, come dice l'articolo 98. Ma nel contempo, fra i principi del nostro ordinamento, c'è il principio democratico che, a partire dall'articolo 1 per finire con il principio di responsabilità ministeriale di cui all'articolo 95 della Costituzione, fa sì che la pubblica amministrazione sia tenuta, pur nel rispetto del principio di imparzialità, a funzionare come strumento di attuazione delle scelte politiche (delle *policies*) democraticamente decise dagli organi rappresentativi della sovranità popolare, cioè dai governi e dalle maggioranze elettive a tutti i livelli istituzionali.

La definizione di progetti, programmi e strategie politiche rientrano nell'ambito dei poteri della maggioranza, sono soggetti all'applicazione della regola maggioritaria, sia pure con il vincolo di una traduzione in atto effettuata in modo imparziale, non discriminatorio.

Ma nel sistema vi sono altri ambiti, nei quali la regola di maggioranza non vale, proprio perché i sistemi democratici sono costruiti sul binomio poco fa ricordato: dare alla maggioranza gli strumenti per tradurre in provvedimenti i programmi politici, le *policies* legittimamente approvate dal corpo elettorale; ma nel contempo stabilire confini insuperabili alla applicazione della regola maggioritaria, a garanzia dei diritti, delle libertà e, anche, del corretto funzionamento di meccanismi che verrebbero irrimediabilmente alterati dalla

subordinazione a interessi di parte, come solo quelli della libera concorrenza nel mercato.

Le regole del mercato vanno rispettate e applicate indipendentemente dalle convenienze politiche. Per questo al rispetto delle regole del mercato presiedono arbitri indipendenti. E per questo nel momento nel quale gli arbitri non sono indipendenti, e magari neppure imparziali, il sistema funziona male.

La responsabilità della politica non è sostituirsi agli arbitri, ma chiedersi se le regole sono adeguate, quali regole debbano essere cambiate, e come garantire che le regole siano applicate da arbitri indipendenti e imparziali.

Più il sistema evolve verso un assetto bipolare e maggioritario (e sono bipolar-maggioritari, si badi, anche i sistemi regolati da una legge elettorale proporzionale che preveda un premio di maggioranza), più occorre rafforzare le garanzie dell'indipendenza delle Autorità di regolazione dal potere politico, dunque, in primis, dal potere del governo e della maggioranza parlamentare.

Ne ricavo un'immediata conseguenza: che quindi il meccanismo di nomina dei componenti queste Autorità non può essere un meccanismo maggioritario-fiduciario. Questo è il momento migliore, dato il velo di ignoranza su chi vincerà le prossime elezioni, per intenderci su questo punto. Le autorità indipendenti non possono essere autorità scelte fiduciarmente dalla maggioranza e dal governo, col metodo dello spoil system.

Io vedo due soli metodi di designazione dei membri delle Autorità in grado di soddisfare questa esigenza. Certo, ce ne sono altri, oggi per esempio l'Autorità per le garanzie sulle comunicazioni e il Garante della privacy sono scelti dal Parlamento col metodo del voto limitato: è un buon modello al fine di evitare la dittatura della maggioranza pro tempore, ma è fortemente esposto al rischio della lottizzazione.

A me pare che la soluzione più adeguata per la scelta di garanti di alta qualità e professionalità e di riconosciuta competenza, autorevolezza e indipendenza sia prevedere un meccanismo che garantisca una scelta bipartisan e la affidi a organi

qualificati e ristretti, che rispondano all'opinione pubblica della qualità delle scelte compiute.

A mio avviso, i due modelli preferibili sono:

- 1 ) la scelta mediante una intesa fra i Presidenti delle Camere, se però fosse possibile tornare, attraverso opportune modifiche della Costituzione o dei regolamenti parlamentari, a scegliere questi ultimi sulla base di una larga intesa bipartisan. Ci si arrivò alcuni decenni fa per via di consuetudine, ci si potrebbe tornare se fosse accolta la proposta di prevedere che l'elezione dei Presidenti delle camere avvenga a maggioranza qualificata dei due terzi: essa sarebbe così il frutto di un accordo tra maggioranza e opposizione che naturalmente agevolerebbe la designazione di due personalità autorevoli e stimate, una appartenente a una metà e l'altra appartenente all'altra metà dello schieramento politico. Anche la scelta dei membri delle Autorità, affidata all'accordo tra due Presidenti così selezionati, cadrebbe probabilmente su personalità di riconosciuta competenza, autorevolezza e indipendenza.
- 2) La attribuzione al Governo del compito di proporre i candidati alle Autorità, da sottoporre al vaglio di un organismo parlamentare ristretto e competente, legittimato anche a valutarli mediante *public hearings*, sul modello americano. Il Governo potrebbe procedere alla nomina solo dopo avere ottenuto l'*advice and consent* di questo organismo parlamentare espresso a maggioranza qualificata dei due terzi. Ove non si raggiunga in tal modo una comune valutazione positiva, condivisa da gran parte della maggioranza e dell'opposizione, il Governo sarebbe costretto a modificare le sue designazioni.

Questi sono i due modelli che a me sembrano preferibili. Non mi convince invece l'idea di attribuire al Presidente della Repubblica la scelta dei Presidenti delle Autorità, come è previsto nel progetto di riforma della II parte della Costituzione di cui io non intendo parlare, perché penso che non passerà, grazie al cielo, il vaglio del referendum. Intanto, si tratta di un potere limitato soltanto alla nomina del presidente, e abbiamo già visto quanto presidenti garanti possano trovarsi in

difficoltà di fronte ad un organismo scelto per il resto con logica maggioritaria; ma soprattutto credo che si debba guardare con cautela alle ipotesi di attribuzione al Capo dello Stato di competenze il cui esercizio rischia di esporlo a polemiche politiche.

Vengo ora alla obiezione del presidente Manca: a chi rispondono le autorità indipendenti? Non viene meno il circuito delle responsabilità, essenziale nelle democrazie moderne?.

Ma, nel caso delle autorità indipendenti di regolazione e di garanzia a me pare assolutamente giustificabile l'esenzione dal meccanismo della responsabilità politica, proprio perché esse sono chiamate ad operare negli ambiti nei quali non deve valere la logica maggioritaria con cui funziona il resto del nostro sistema amministrativo.

Anche il Capo dello Stato, supremo organo di garanzia del funzionamento del nostro sistema istituzionale, non è soggetto a responsabilità politica nei confronti del Parlamento; ed è giusto che sia così, perché la sua missione e la sua funzione sono diverse da quelle degli organi che sono nel circuito della responsabilità politica e valgono a bilanciare la regola maggioritaria impedendone degenerazioni pericolose per i diritti e le libertà dei cittadini.

Altrettanto io penso si debba dire per le autorità indipendenti, naturalmente nei limiti per i quali il requisito dell'indipendenza è condizione per l'esercizio della loro funzione, è connesso alla loro missione.

Penso anch'io che sia opportuno prevedere una esplicita copertura costituzionale per le autorità indipendenti. Tuttavia, in attesa di questa copertura costituzionale, da una parte le norme e i trattati europei e dall'altra alcuni principi fondamentali del nostro sistema costituzionale consentono ugualmente di fondarne il ruolo, i poteri e l'indipendenza.

Per esempio, l'autorità per le garanzie delle comunicazioni trova nell'articolo 21 della Costituzione un fondamento sufficiente anche in assenza di una vera e propria esplicita disposizione costituzionale in materia di autorità indipendenti.

Sono d'accordo con Enrico Manca nel raccomandare adeguata riflessione, non solo quanto alla istituzione di nuove autorità, ma anche quanto alla fusione o soppressione di quelle esistenti.

Della lunga e interessante intervista estiva del presidente Prodi sul sistema delle autorità ho condiviso molte affermazioni, ma non la proposta di una unica autorità multisettoriale per tutti i sistemi a rete, proposta peraltro avanzata da Prodi in forma dubitativa e con beneficio di inventario. Personalmente, ritengo che per il sistema delle telecomunicazioni il modello che fu adottato dalla commissione presieduta dal Giorgio Napolitano corrisponda meglio alla evoluzione tecnologica propria dell'era della convergenza multimediale. Un'autorità che regola sia le reti che i servizi di telecomunicazione esercitando anche i compiti di tutela e garanzia della libertà e del pluralismo dell'informazione non può essere assorbita da un'autorità competente alla regolazione dei sistemi a rete.

Certo, le autorità non vanno moltiplicate senza necessità. Ma non è opportuno ammassare in capo a una sola autorità funzioni e compiti eterogenei richiedenti conoscenze e tecniche regolatorie del tutto diverse. Si deve dunque accettare l'idea che lo sviluppo delle società contemporanee esige un certo incremento del numero delle autorità indipendenti, naturalmente verificandone con rigore, volta per volta, l'effettiva necessità.

Sono anch'io molto critico nei confronti dei meccanismi di finanziamento delle Autorità previsti dalla recente legge finanziaria.

Il rischio della cattura dei regolatori non dipende solo dai meccanismi di finanziamento, ma sicuramente aumenta se i regolatori sono finanziati dai regolati.

Infine. Non sono molto convinto della ricostruzione contenuta nella relazione di Clarich, Corso e Zeno Zencovich, che sembra riconnettere lo sviluppo del sistema delle Autorità alla trasformazione dello Stato contemporaneo in arbitro.

Ovviamente, non si può negare che l'evoluzione tendenziale delle democrazie moderne sia caratterizzata da un forte ridimensionamento del ruolo dello Stato di pianificazione e di promozione della crescita, e dell'ambito proprio delle tradizionali politiche industriali; ed è pacifico che, parallelamente, sono cresciuti i ruoli di regolazione e anche quelli di garanzia della corretta applicazione delle regole che sono propri di una funzione arbitrale.

Ma io penso che, ciononostante, continuino a spettare allo Stato, da un lato, compiti di promozione della crescita, compiti di accompagnamento e di sostegno dello sviluppo, nel settore delle infrastrutture materiali e immateriali, della dotazione del capitale umano (istruzione, formazione), della ricerca, dei servizi alle imprese, della qualità ambientale: un complesso di politiche pubbliche che devono essere esercitate in modo da non alterare il funzionamento delle regole del mercato, e dunque senza risvolti dirigistici, e resistendo a tentazioni di colbertismo di ritorno; ma che, a queste condizioni, possono rappresentare il cuore di nuove moderne politiche industriali, del tutto rispettose del mercato ed anzi suscettibili di agevolare il funzionamento corretto dei suoi meccanismi. D'altro lato, spetta allo Stato definire e man mano aggiornare le regole fondamentali che garantiscono la concorrenza, contrastano la formazione di posizioni dominanti, e, per l'appunto, prevedono la formazione di autorità di regolazione dotate di competenza, autorevolezza e poteri adeguati ai loro compiti arbitrali, garantendone l'indipendenza. A queste autorità compete completare il quadro regolatorio con le necessarie norme applicative e di dettaglio e, soprattutto, garantire l'osservanza delle regole, prevenendone e sanzionandone le violazioni.

Pensare che lo Stato possa esaurirsi nella funzione di arbitro del mercato a me pare eccessivo e, vorrei dire, frutto di un pregiudizio ideologico di fatto insostenibile. Se così fosse, dovremmo un po' paradossalmente pensare che si possa sostituire il Parlamento con una rete di autorità indipendenti.

Il ruolo della politica non è esaurito: è solo più complesso, più sofisticato, ma non meno importante di quello di un tempo. Di quello che la politica aveva quando si pretendeva di dirigere il mercato con gli strumenti della politica.