

Conferenza *I 20 anni della legge n. 481/1995*

Milano, 27 ottobre 2015
EXPO, Conference Centre Orogel

Relazione di Sabino Cassese

Giudice Emerito della Corte Costituzionale

Crisi delle autorità indipendenti

La legge n. 481 del 1995 – l’ho scritto allora e lo ripeto ora – fu un miracolo. Ma invecchia male perché l’istituto regolato da quella legge sta entrando nelle maglie dei poteri pubblici gestiti dalla politica a causa della conquista da parte del Parlamento - amministratore di aree che dovrebbero essere rimesse alla regolazione; a causa della conquista del Governo amministratore di una primazia nei confronti delle Autorità; a causa dei condizionamenti che derivano dalla finanza pubblica; infine, a causa degli smembramenti interni.

Qualche breve riflessione su ciascuno di questi argomenti.

La legge del 1995 doveva stare all’attività regolativa così come una costituzione sta all’attività legislativa. Nessuno si aspetta che nella costituzione siano presenti tutti i dettati normativi: la costituzione dà al Parlamento il compito di dettare norme. Invece, il Parlamento deborda continuamente, legifera dove bisognerebbe regolare e, quindi, invade l’area che doveva essere riservata dalla legge del 1995 alle Autorità. C’è una sorta di assorbimento legislativo della regolazione. Basti notare il numero delle leggi sulle materie rimesse al regolatore. Il loro numero per anno oscilla tra uno e cinque. Il Parlamento dovrebbe rimanere silente, se ha affidato alle Autorità di regolazione il compito di disciplina di settore. Questo è un fatto negativo e finisce per influire sul carattere indipendente della regolazione. L’indipendenza comporta anche separazione tra legislazione e regolazione, tra Parlamento e Autorità indipendenti.

Il secondo aspetto è costituito dal tradimento della formula contenuta nella legge del 1995, che prevedeva il trasferimento dei compiti ministeriali alle Autorità indipendenti. Nelle leggi successive, in forma incrementale, le Autorità sono state connesse con compiti ministeriali. Alle Autorità indipendenti sono stati affidati poteri di proposta rispetto a uffici ministeriali. Poteri di fornire informazioni a uffici ministeriali. Poteri di svolgere istruttorie funzionali a poteri di decisione di uffici ministeriali o governativi. Potere di esecuzione di indirizzi determinati da uffici ministeriali. Ecco i legami che lentamente assorbono i compiti e frenano le Autorità indipendenti. Le Autorità indipendenti diventano strumentali all’attività di uffici ministeriali, con compiti che, invece di arricchire, riducono le Autorità indipendenti, perché ne riducono l’indipendenza, e le trasformano lentamente attirandole in ruoli funzionali all’attività governativo - amministrativa.

Il terzo condizionamento è più noto, è quello di tipo finanziario. Una piena indipendenza non c’è se non vi è un governo completo degli strumenti necessari per l’esercizio delle funzioni. Altrimenti il governo dei mezzi finisce per determinare i fini. Due studiosi francesi hanno scritto un bel libro, intitolato in modo significativo *Gouverner par les instruments*.

L'ultimo fenomeno riguarda la scissione tra Autorità indipendente-Collegio e Presidente dell'Autorità indipendente. L'Autorità nazionale anticorruzione è ad ordinamento binario; vi è l'Autorità in quanto Collegio e l'Autorità in quanto Presidente, con compiti propri, che non sono del Collegio e che questo non potrebbe esercitare. Si tratta di un altro tradimento, questa volta non funzionale ma organizzativo, del concetto di Autorità indipendente, perché questo presuppone anche la collegialità, che è una collegialità di ponderazione, di bilanciamento, è una collegialità di tipo quasi giurisdizionale. Non a caso in molta letteratura americana le *independent regulatory agencies* vengono anche chiamate *quasi-judicial bodies*. In queste Autorità non si esprimono orientamenti ma opinioni, opinioni che possono cambiare per l'interazione che si opera nel Collegio.

Che cosa fare?

Occorre, in primo luogo, una pausa legislativa; se il Parlamento vuole agire, agisca in termini negativi, cancelli qualche legge di troppo.

Tuttavia, è entrata in vigore la legge 7 agosto 2015, n. 124, che contiene una complessiva riforma dell'amministrazione, di cui sono rilevanti per le Autorità indipendenti tre disposizioni. La prima attinente ai ruoli unici della dirigenza delle varie Autorità. La seconda riguarda la possibilità di un reclutamento unitario della dirigenza. La terza contiene una parola che porta il segno del futuro possibile delle Autorità indipendenti: soppressione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle autorità amministrative indipendenti, e viceversa. È quel viceversa che dovrebbe essere oggetto di accurata riflessione. Il viceversa assume che sia possibile un va e vieni, non *one way only*, come era nella 481, ma *both ways* dagli uffici ministeriali alle Autorità indipendenti e dalle Autorità indipendenti agli uffici ministeriali. Questo è un errore perché, se si è riconosciuto che un certo campo deve essere oggetto di una regolazione indipendente, questo campo deve essere riservato alla regolazione indipendente. Se si opera questo va e vieni, si dà o si toglie anche, si finisce per ledere e la regolazione e l'indipendenza.