

Paolo Patanè
Dottore in Giurisprudenza

Authority

Con il termine «*authority*» o «Autorità amministrative indipendenti» si indica nel nostro ordinamento una serie di enti od organi pubblici con poteri di controllo, sorveglianza e decisione in determinati campi che, pur potendosi inquadrare in senso lato nell'ambito del potere esecutivo, sono tuttavia caratterizzati dalla condizione di sostanziale indipendenza rispetto al Governo. In altri termini, se tutte le altre amministrazioni pubbliche sono tenute a rispettare l'unità di indirizzo politico e amministrativo secondo il dettato dell'art. 95 Cost., le *authority* godono invece di una posizione di particolare autonomia che le rende svincolate dalle direttive del Governo e soggette solo alla legge. Si tratta di organismi abbastanza disomogenei tra loro, per struttura come per funzione, essendo estranei a un comune disegno di politica legislativa, ma risulta comunque possibile estrapolare una serie di elementi comuni di fondo, tenendo presente che non tutte le caratteristiche che cercheremo di individuare sono necessariamente presenti in ciascuna *authority*. Nato in Italia nel 1974 con l'istituzione della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), l'istituto dell'*authority* ha conosciuto a partire dal 1990 una fase di vera e propria proliferazione (cfr riquadro a p. 223).

Origini dell'istituto

L'incremento del numero delle Autorità indipendenti si spiega con una serie di cambiamenti politici, economici e istituzionali avvenuti proprio durante quel periodo. In primo luogo, le tendenze in atto verso un progressivo ritiro dello Stato dall'economia e dall'impresa si sono concretizzate nel 1992 nella prima disciplina organica sulle privatizzazioni. La proprietà di enti pubblici o a partecipazione statale (ENEL, SIP) che sino ad allora avevano gestito servizi pubblici essenziali è stata, infatti, progressivamente ceduta ai privati. Parallelamente al processo di privatizzazione si è portata avanti anche la progressiva liberalizzazione di interi settori, sostituendo a un regime di monopolio nella produzione ed erogazione di determinati servizi (ad es. telefonia, elettricità) un regime di mercato in libera concorrenza. Si è avvertita così la necessità di prevedere la presenza di soggetti istituzionali, dotati di elevata qualificazione tecnica e svincolati da controlli politici, che procedessero al controllo e alla regolamentazione dei mercati liberalizzati e delle imprese privatizzate. Secondariamente, si aggiunga il passaggio nel 1994 dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario, capace di far uscire dalle urne maggioranze di Gover-

no più solide, in grado di comprimere i diritti delle minoranze in settori particolarmente sensibili per la vita democratica (si pensi alle telecomunicazioni). Infine, non deve sfuggire una ulteriore causa rappresentata dal processo di integrazione europea. La normativa comunitaria ha infatti spesso richiesto la creazione di appositi enti in posizione di autonomia rispetto agli indirizzi politici di maggioranza e in posizione di raccordo con organi comunitari che esercitano le stesse funzioni a livello sovranazionale (valga, a titolo di esempio, il caso dell'Antitrust che riproduce a livello nazionale le funzioni esercitate dalla Commissione europea a livello comunitario).

Tipologie

Una fondamentale suddivisione per quanto riguarda le funzioni può essere operata tra «autorità di garanzia» e «autorità di regolamentazione», con l'avvertenza che nella realtà il modello concreto è dato dalla commistione fra i due. Nel primo insieme rientrano quegli enti posti essenzialmente a garanzia di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, ad esempio il Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali (nel linguaggio comune, Garante per la *privacy*), tutore del diritto alla riservatezza, in particolare nei rapporti con la libertà di informazione, o la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sul diritto di sciopero, la cui funzione consiste nel contemperare il diritto di sciopero dei lavoratori con i diritti fondamentali della persona (diritto alla salute, libertà di movimento). Nel secondo insieme rientrano invece tutte quelle *authority* con il compito di controllare un determinato settore dell'economia attraverso l'uso di una molteplicità

di strumenti: imposizione di meccanismi di tariffazione per l'erogazione di determinati servizi di pubblica utilità volti a incentivare l'efficienza interna, fissazione di *standard* tecnici compatibili con una determinata qualità del servizio.

Una ulteriore divisione contrappone autorità settoriali ad autorità trasversali. Le prime si occupano di un determinato settore dell'economia con un elevato livello di specializzazione, come ad esempio l'Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), che ha competenza soltanto sulle compagnie di assicurazione, o la CONSOB, che vigila su mercati e intermediari finanziari. Le autorità trasversali focalizzano la propria attività nella tutela di determinati interessi collettivi a prescindere dal settore economico in cui siano presenti. In questo senso, è illuminante il caso del Garante della *privacy*, che si occupa di tutela della riservatezza nell'ambito delle transazioni commerciali, nell'esercizio dell'attività medica, nella attività giornalistica, ecc.

L'autonomia delle *authority*

Se la caratteristica principale delle autorità indipendenti è rappresentata dalla autonomia rispetto alle posizioni dell'esecutivo, occorre individuare attraverso quali meccanismi questa venga realizzata. La prima garanzia fondamentale è rappresentata dalle modalità di nomina dei componenti delle diverse Autorità. Per alcune di esse è prevista la nomina su proposta del Governo, con il correttivo dell'intervento di Commissioni parlamentari. In altri casi, la scelta dei componenti tra quanti siano dotati delle necessarie competenze tecniche e garanzie di moralità è rimessa ai Presidenti di Camera e Senato, considerati organi *super partes*. Infine una ulteriore modalità

Authority e leggi istitutive

CONSOB – Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (l. n. 216/74)

ISVAP – Istituto Superiore di Vigilanza sulle Assicurazioni Private (l. n. 576/82)

Commissione di garanzia sull'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. n. 146/90)

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l. n. 287/90)

Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (l. n. 109/94)

Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (l. n. 481/95)

Garante per la protezione dei dati personali (l. n. 675/96)

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (l. n. 249/97)

di nomina è rappresentata da meccanismi rimessi all'elezione parlamentare in cui siano presenti correttivi predisposti per garantire la partecipazione delle minoranze, in particolare attraverso la richiesta di pareri vincolanti di Commissioni parlamentari che dovranno esprimersi a maggioranza qualificata con l'accordo, pertanto, delle opposizioni.

Al particolare procedimento di nomina si aggiungano inoltre le garanzie di inamovibilità dei componenti i quali, una volta nominati, non possono essere sollevati dall'incarico se non in casi del tutto eccezionali attraverso una revoca motivata da ragioni di carattere sanzionatorio verso comportamenti scorretti (ad es. gravi violazioni di legge o inattività protratta sono le uniche ipotesi di revoca dei componenti della CONSOB).

Alla inamovibilità corrisponde sul versante opposto la indicazione di una serie di incompatibilità dei componenti delle *authority* con l'esercizio di attività di impresa, libere professioni o impieghi, tanto alle dipendenze di privati quanto di altre pubbliche amministrazioni sia durante l'esercizio del mandato sia dopo la conclusione dello stesso. Obiettivo è quello di evitare che si possa sfruttare il periodo di esercizio delle funzioni di vigilanza svolgendo controlli «poco incisivi» per poi lucrare incarichi presso le stesse aziende controllate una volta cessato il mandato. Inoltre, è prevista in molti casi la non rinnovabilità del mandato, per evitare che i componenti delle varie *authority* possano essere tentati di mantenere un atteggiamento di sudditanza nei confronti dell'organo che li ha nominati al fine di potersi propiziare un rinnovo del mandato stesso.

Alcune *authority* sono dotate di autonomia finanziaria: a differenza delle altre amministrazioni dello Stato hanno, infatti, un potere di vera e propria imposizione fiscale e si finanziano con i contributi versati dai soggetti sottoposti al loro controllo. L'ISVAP risponde a questo modello, finanziandosi con un contributo annuale a carico degli enti assicurativi soggetti alla vigilanza. Non si è mancato di rilevare la possibilità che un meccanismo siffatto generi dei conflitti di interesse. Da un lato infatti alle Autorità di garanzia sono dati poteri volti al controllo delle tariffe a vantaggio degli utenti dei servizi e dal lato opposto la loro dotazione finanziaria dipende proprio dai bilanci dei soggetti sottoposti alla vigilanza. Appare dunque implicito il rischio di provvedimenti volti a innalzare le tariffe per consentire maggiori utili alle imprese vigilate e per conseguenza un incre-

mento anche dei capitoli di bilancio dell'ente controllore.

La condizione di speciale autonomia concessa agli enti in esame non deve tuttavia indurre a ritenere che si tratti di soggetti privi di ogni controllo nel quadro istituzionale. Esistono infatti equilibri tra i vari pesi e contrappesi del sistema, che non mancano neanche nel caso delle *authority*. Seppure estranee al circuito della responsabilità politica, nel senso che i loro atti non impegnano la responsabilità dei singoli ministri come pure del Governo e per converso l'esecutivo non ha poteri di controllo o direttiva sugli stessi, le autorità indipendenti non si possono comunque considerare assolutamente sciolte da ogni vincolo.

La dottrina parla, infatti, di *accountability* — un termine che si potrebbe rendere con l'espressione «obbligo di rendicontazione» — da parte di questi enti verso il Parlamento e lo stesso Governo, consistente nell'obbligo di fornire annualmente una dettagliata relazione sulla attività svolta. In ogni caso, i provvedimenti emanati dalle *authority* risultano impugnabili innanzi alla magistratura da parte di privati o di altri enti pubblici che lamentino violazioni delle proprie prerogative e sfere di competenza. E ancora, è appena il caso di ricordare che comunque le *authority* sono soggette alla legge e il loro statuto giuridico, in quanto privo di copertura costituzionale, può essere in qualsiasi momento modificato dal Parlamento (arma questa a doppio taglio: da un lato garanzia contro eventuali deviazioni, dall'altro potenziale strumento di minaccia verso Autorità che si dovessero dimostrare poco docili alle pressioni del potere politico).

Infine, caratteristica facilmente riscontrabile in questi enti è costituita dal-

Per saperne di più

ALOISE M., *Le autorità amministrative indipendenti*, in <www.opinioiuris.it/dott_amm_01.htm>.

CAMERA DEI DEPUTATI, I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI, XIII LEGISLATURA, *Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti. Documento conclusivo*, in <www.giurdanella.it/mainf.php?id=41>.

CARINGELLA F. - DELPINO L. - DEL GIUDICE F., *Diritto amministrativo*, Simone, Napoli 2003.

ERGAS H. - HEIMLER A., *L'economia delle autorità indipendenti: alcune riflessioni sui criteri di scelta degli assetti istituzionali*, in <www.necg.com.au/pappub/papers-ergas-sie24.pdf>.

SANTANIELLO G., *Il riordino delle autorità indipendenti (problemi e prospettive)*, in <www.interlex.it/pa/santaniello.htm>.

la c.d. neutralità rispetto alle funzioni esercitate. Infatti, mentre gli organi di amministrazione attiva (ministeri, Regioni, enti locali) assumono nel procedimento amministrativo la duplice veste di soggetto portatore di interessi pubblici e al tempo stesso chiamato a emettere provvedimenti che tali interessi andranno a realizzare, le *authority* assumono invece una posizione neutrale, di terzietà rispetto ai contrapposti interessi coinvolti (di utenti e imprese).