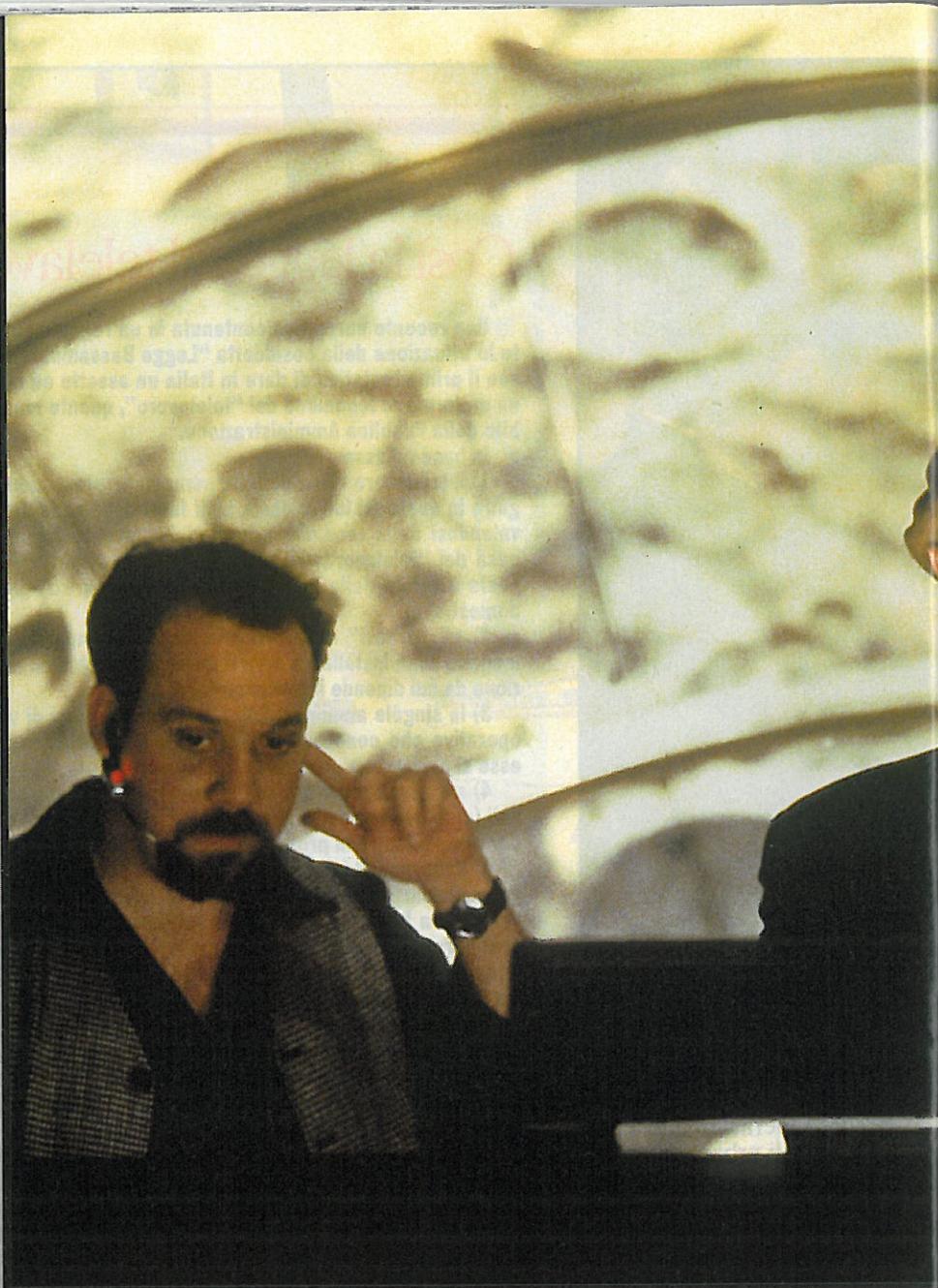


Potere e poteri

Ogni giorno sentiamo parlare di "authority": quella sulla "privacy" ad esempio, che salta fuori quando, dovendo dare le nostre generalità per un acquisto o un'operazione bancaria, ci viene chiesto di firmare il consenso al trattamento dei dati personali; o quella sulla concorrenza, che, ammettendo diversi competitori nel mercato dei telefoni, ha favorito il moltiplicarsi di offerte che ha trasformato il cellulare in una specie di prolungamento fisso dell'orecchio per molti italiani. Le authority si occupano di energia, di fondi pensione, di telecomunicazioni: sono ormai una quindicina, e c'è chi continua a proporre di nuove; su incarico del potere politico "prendono in mano" un settore e vi dettano regole, risolvono controversie, esprimono pareri su provvedimenti del governo.

I giuristi se ne occupano ormai da anni, ma il dibattito è arrivato anche sui giornali nello scorso dicembre, quando l'authority sulla concorrenza (la cosiddetta "antitrust") ha criticato il provvedimento del ministro Ciampi sulle fondazioni bancarie, e di conseguenza il presidente della Camera, Luciano Violante, ha posto il problema: le authority, che esercitano una attività di controllo, da chi sono controllate, a chi rispondono del loro operato? Questione non da poco, per una democrazia, nella quale vige il principio che chi ha il potere di dettare le regole, dev'essere scelto dai cittadini e ad essi deve rendere conto.

Il dibattito, da allora, è dilagato, ed ha connesso il proliferare delle authority alla crisi, o almeno alla trasformazione attualmente in atto della politica che, incapace di assolvere a tutti i propri compiti, si farebbe sostituire da nuove "istituzioni-



AUTHORITY A GO-GO

di Antonio Maria Baggio

Le "autorità indipendenti" si sono moltiplicate soprattutto negli ultimi anni. Nate per mettere ordine in settori particolarmente sensibili, le loro attività stanno incidendo notevolmente sulla vita sociale: ma quali sono i loro compiti? A chi rendono conto? Quali i loro rapporti col potere politico e coi cittadini?

mostro". Ma è giusto questo modo di affrontare il problema? Ci stiamo abituando a convivere con le authority, a constatare che incidono sulla nostra vita quotidiana: quando entra in campo qualcuno che ha il potere di prendere decisioni, è bene che il cittadino cerchi di saperne di più. Ne abbiamo parlato col prof. Luigi Arcidiacono, ordinario di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

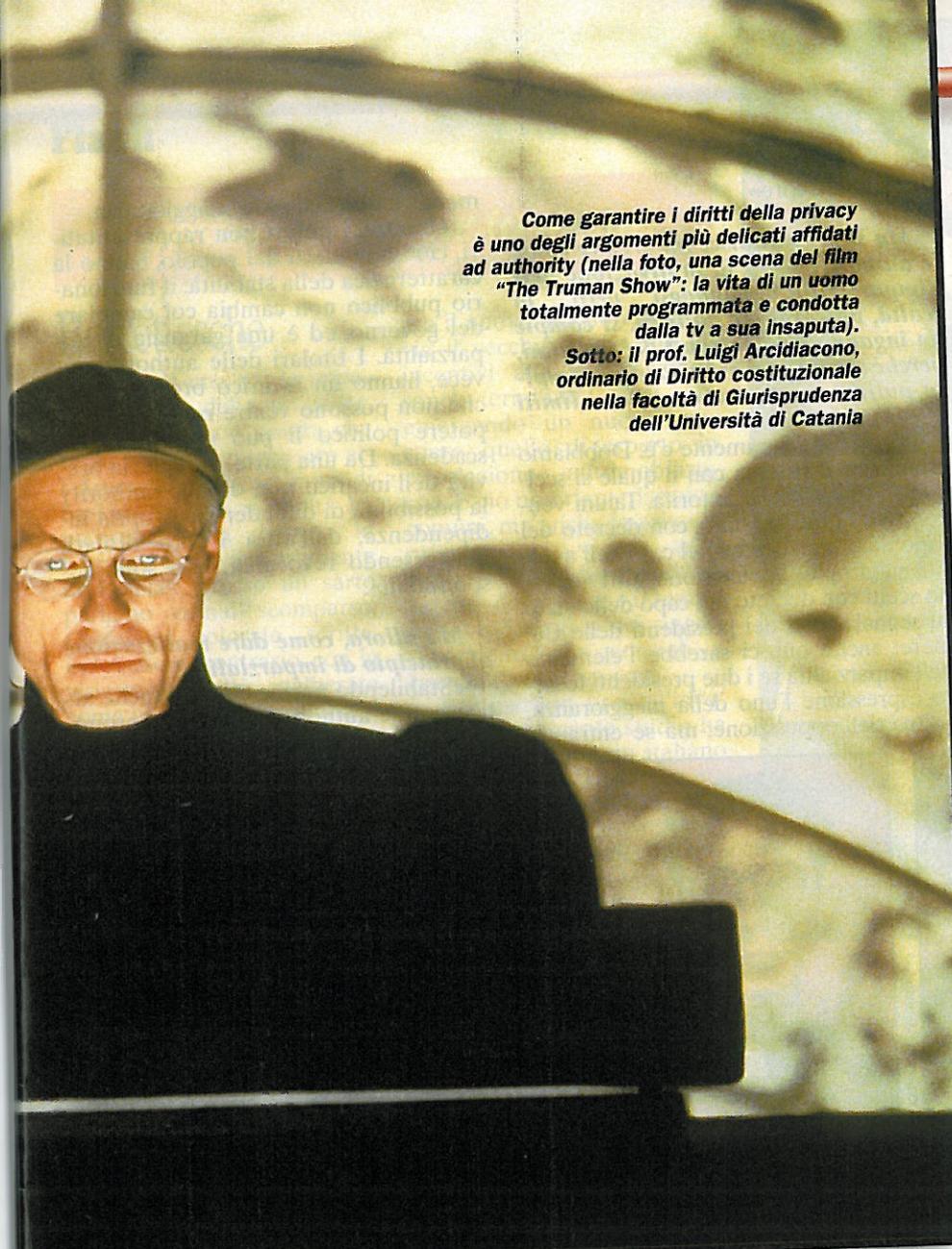
Prof. Arcidiacono: cosa sono le autorità indipendenti o authority?

«Le autorità indipendenti sono state istituite per regolare i settori più vari e "sensibili", e sostituiscono, a mio avviso, attività che potrebbero essere svolte

da altri apparati dello stato, in particolare dalla pubblica amministrazione. Pensiamo all'autorità sulla "privacy": se la privacy è un diritto fondamentale, mi chiedo perché non debba essere tutelata attraverso la magistratura. Seguendo questa tendenza, è prevedibile che la pubblica amministrazione si ridurrà, in Italia, a pochi settori, mentre il resto andrà in mano alle authority».

L'attuale Costituzione non prevede le authority: ma quale ruolo assegna, invece, alla pubblica amministrazione?

«La Costituzione stabilisce il rapporto della pubblica amministrazione col potere politico e coi cittadini. Il principio che più ci interessa, per il nostro argomento,



Come garantire i diritti della privacy è uno degli argomenti più delicati affidati ad authority (nella foto, una scena del film "The Truman Show": la vita di un uomo totalmente programmata e condotta dalla tv a sua insaputa).

Sotto: il prof. Luigi Arcidiacono, ordinario di Diritto costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania

la pubblica amministrazione, anziché moltiplicare le authority?

«La politica avrebbe dovuto dare attuazione ai principi costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione, attraverso una adeguata produzione legislativa; ma non lo ha fatto. La pubblica amministrazione viene riformata, e debolmente, soltanto nel 1972, col famoso provvedimento sulla dirigenza, che tenta di conferire alla burocrazia la funzione amministrativa effettivamente prevista dalla Costituzione. La riforma però risultò debole, perché ormai il rapporto tra politica e pubblica amministrazione era fortemente compromesso: si erano create incrostazioni tali per cui il provvedimento non poteva incidere fino in fondo. Il provvedimento è, inoltre, di carattere prevalentemente sindacale, corporativo».

Ma siamo sicuri che la pubblica amministrazione avesse voglia di farsi riformare?

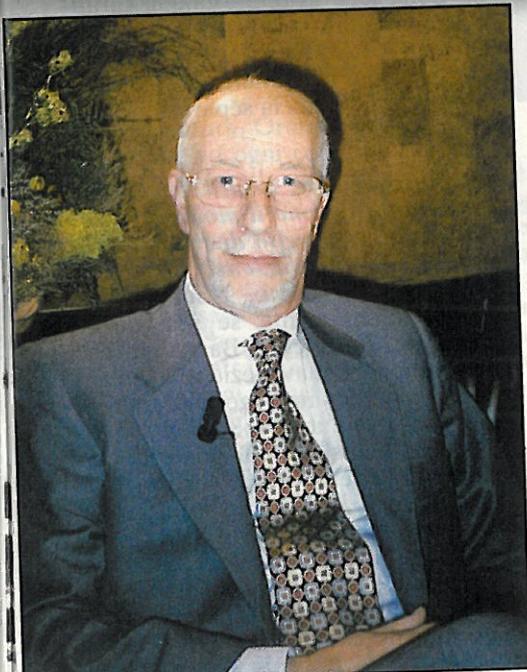
«In realtà non lo voleva affatto, né allora né in seguito, perché la riforma avrebbe necessariamente attribuito responsabilità ai titolari degli uffici, come prevede la Costituzione».

In quale contesto storico nascono le authority?

«C'è anzitutto un contesto internazionale, dove possiamo costatare una tendenza generale alla creazione di authority: chi sottolinea questo aspetto, sostiene che l'ordinamento italiano, imparando da quanto avviene in altri paesi, attraverso le authority disciplina alcuni settori, creando delle zone franche, sottratte al controllo politico e affidate a dei "tecnici". È il caso, ad esempio, dell'authority regolatrice del mercato».

Ma le pare che l'imitazione della tendenza internazionale sia un argomento sufficiente?

«No. È infatti il mio pensiero che le authority si moltiplicano in sostituzione della pubblica amministrazione. Facciamo un passo indietro: siamo nel periodo di Tangentopoli, nel quale la pubblica amministrazione è stretta in una morsa. Da una parte l'autorità giudiziaria, che scopre la corruzione di alcune organizzazioni amministrative e le smantella; dall'altra parte l'azione della politica, che tenta di rigenerarsi prendendo le distanze da quella pubblica amministrazione che, proprio attraverso la collusione con settori della politica, aveva ospitato i fenomeni corruttivi. Questa presa di distanza è in realtà un affondamento, perché sottrae alla pubblica amministrazione interi settori di attività per affidarli, appunto, alle authority».



è quello di imparzialità (art. 97, comma 1), che stabilisce una serie di filtri nei confronti del governo, per evitare quella che il costituzionalista Giannini ha chiamato "politicità indotta". I poteri, infatti, tendono ad attrarsi tra di loro, per motivi ideologici, di convenienza personale o politica: se questo avviene, la politica arriva a servirsi della pubblica amministrazione per acquisire i voti che le servono per mantenere il potere».

In altre parole, il potere politico può favorire assunzioni e creare privilegi in determinati settori amministrativi, in cambio dei voti?

«In Italia questo è accaduto in misura maggiore che altrove, per la mancata alternanza al governo. Proprio per effetto della democrazia bloccata nella quale siamo a lungo vissuti, il voto di opinione, ad un certo punto, è stato in gran parte sostituito dal voto di scambio».

Ma insomma: perché non riformare

Ma a cosa ci si appiglia, a livello di

Authority a go-go

Costituzione, per dare un fondamento alle authority?

«Al principio di imparzialità: lo stesso, si badi, sul quale si sarebbe dovuto fondare la separazione tra pubblica amministrazione e potere politico. Il ragionamento, da parte della politica, è facile da ricostruire: poiché è necessario realizzare l'imparzialità in alcuni settori, e poiché non è possibile realizzarla con l'attuale pubblica amministrazione, creiamo le autorità, perché, essendo indipendenti, saranno imparziali».

Ma insomma: le authority sono una costola della politica o della pubblica amministrazione?

«Questa è la domanda fondamentale. Cerchiamo di chiarire. Anzitutto, le authority hanno la possibilità compiere delle scelte; anche la pubblica amministrazione lo può fare; ma le authority non compiono solo scelte applicative delle leggi esistenti, bensì hanno anche la facoltà di creare le norme; da questo punto di vista, le authority dovrebbero essere considerate costole della politica, e sarebbe grave, perché riunirebbero in sé la potestà normativa, quella amministrativa e quella giurisdizionale, dato che le authority hanno il compito di risolvere le controversie. Si violerebbe, così, un principio fondamentale, che punteggia tutta la costituzione, che è quello della separazione tra i poteri».

Dunque, paradossalmente, si tornerrebbe alla "attrazione tra i poteri", cioè proprio a quell'effetto perverso che si voleva eliminare costituendo le authority sulla base del principio di imparzialità?

«Esatto. È proprio per questo io ritengo che le authority non dovrebbero essere una costola della politica, anche se alcune di esse lo sono chiaramente, come quella sulla concorrenza, quella sulla televisione; sono settori nei quali le authority intervengono soprattutto dettando le regole: e le regole sono un compito della politica. Andrebbe anche bene, qualora le authority fossero espressione della democrazia, se cioè fossero politicamente responsabili, come lo è il potere politico, che deve rendere conto a chi lo ha eletto. Per questo il potere politico è necessariamente instabile: proprio perché sottoposto al va-

glio dell'elettore».

Ma se si costituisce un organo come le authority sotto la motivazione dell'imparzialità, dandogli però, in realtà, un carattere politico, si compie un inganno nei confronti dei cittadini, perché si viene ad esercitare un compito politico senza i controlli e i limiti che il politico deve avere.

«Il rischio sicuramente c'è. Dobbiamo esaminare il sistema con il quale si scelgono i titolari delle autorità. Taluni vengono scelti dal governo, con decreto del capo dello stato, come nel caso dell'autorità sulla radio e televisione; altri vengono scelti con decreto del capo dello stato su segnalazione dei presidenti delle Camere: anche qui, ci sarebbe l'elemento dell'imparzialità se i due presidenti fossero espressione l'uno della maggioranza, l'altro dell'opposizione; ma se entrambi

mento, e non della sola maggioranza.

«Inoltre, i poteri non rappresentativi, cioè non eletti dal popolo, hanno la caratteristica della stabilità: il funzionario pubblico non cambia col cambiare del governo, ed è una garanzia di imparzialità. I titolari delle authority, invece, hanno un incarico breve; è vero che non possono venire revocati, ma il potere politico li può sostituire, alla scadenza. Da una parte, dunque, la brevità dell'incarico non dà alle authority la possibilità di difendere la propria indipendenza; dall'altra i loro titolari, non essendo revocabili, non sono responsabili».

Ma allora, come dare realizzazione al principio di imparzialità?

«Stabilendo norme chiare. Anche attraverso le authority, infatti, si ripropone il problema di sempre: quello della

pubblica amministrazione, che deve essere preso in mano seriamente e organicamente. Per mantenere la separazione dei poteri, bisogna caratterizzarli bene, fissare dei paletti in modo che, ai confini tra di loro, non franino: è un bisogno

della democrazia, perché i poteri separati vanno a garanzia dei cittadini. Non è sufficiente la loro separazione formale: è necessario accertarsi che il fine politico della separazione – cioè la garanzia per i cittadini – sia raggiunto. Anche negli stati totalitari esiste, formalmente, la separazione dei poteri: ma dietro la facciata c'è il vuoto, la separazione non viene attuata».

Si potrebbe dire, in ultima analisi, che le authority sono il modo col quale, in Italia, si è scelto di riformare la pubblica amministrazione?

«Ne sono convinto. Non ci sono riforme, recentemente, se non quelle prefigurate dalla legge Bassanini, che vanno proprio nella direzione di smantellare il pubblico impiego. Bisognerebbe invece, a mio avviso, studiare le incrostazioni che si sono formate in cinquant'anni di democrazia bloccata, e rimuoverle con opportune riforme. A mio avviso, alcune authority si potrebbero anche mantenere. Ma il cittadino deve vigilare, e partecipare sempre più attivamente alla politica, per poter influire sulle decisioni».

Antonio Maria Baggio



Domenico Salmasso



Stefano Radotà



Giuliano Amato

A sin., l'on. Luciano Violante, presidente della Camera, ha posto il problema: a chi rendono conto le authority? Al centro, Stefano Radotà, garante della "privacy". A des., Giuliano Amato, attualmente ministro del governo D'Alema, è stato alla guida dell'antitrust.

appartenessero alla maggioranza, la personalità prescelta – oltre ad avere i requisiti tecnici necessari – potrebbe essere vicina al potere politico. È questa vicinanza che preoccupa, questo 'uguale sentire' tra le autorità e il potere politico».

Parliamo di responsabilità: a chi rendono conto le authority?

«A nessuno. Hanno l'obbligo di redigere una relazione annuale, che il parlamento discute, ma non vota: dunque non hanno responsabilità politica. E neppure giuridica, perché i titolari delle authority non sono sottoposti ai doveri previsti per i pubblici funzionari. Da parte dei giuristi ci si chiede: dov'è la responsabilità delle authority? Un giovane studioso ha avanzato un'ipotesi: di riconoscere al parlamento la facoltà di indagare sulle loro attività; ma bisognerebbe riformare il potere d'inchiesta, prevedendo che essa possa essere attivata anche su richiesta di una minoranza del parla-