

Il ruolo della dirigenza nelle Autorità amministrative indipendenti: un dilemma da risolvere

di Roberto Alesse *
(17 marzo 2003)

Tra le numerose incongruenze legislative che caratterizzano, in questa fase storica, l'evoluzione del nostro sistema istituzionale spicca quella che incide sulla dinamica di un fenomeno particolarmente complesso qual è, di certo, quello delle autorità amministrative indipendenti. Mi riferisco, in particolare, al ruolo esercitato dalla dirigenza nelle autorità di garanzia e di vigilanza.

E', questo, un tema che obbliga chi scrive a rifarsi subito al tradizionale tratto distintivo del modello delle autorità amministrative indipendenti rispetto a quello, per così dire, ministeriale (che include tutte le amministrazioni dello Stato soggette alla disciplina di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), tratto da individuarsi nella totale assenza, con riferimento al primo caso, di una reale separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzione di gestione amministrativa.

Come è noto, per le amministrazioni di tipo tradizionale questa fondamentale demarcazione discende direttamente dal diritto positivo. Viceversa, è sufficiente scorrere in rassegna tutte le principali leggi istitutive delle autorità di garanzia e di vigilanza per osservare come esse, in realtà, siano portatrici di un duplice concetto di "indipendenza": a) indipendenza come requisito soggettivo richiesto all'individuo scelto quale componente di una autorità; b) indipendenza come vincolo da osservare durante l'intero espletamento del mandato, al fine di operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo e agli organi di ogni amministrazione.

Senonché, è proprio l'assenza dell'istanza politica all'interno dell'organo di vertice dell'autorità indipendente a lasciare totalmente irrisolto il problema della congrua allocazione delle competenze, specie di tipo gestorio, nell'ambito di questi organismi.

La questione si pone, infatti, innanzi tutto perché nelle autorità amministrative indipendenti la maggior parte delle competenze propriamente deliberative sono devolute all'organo collegiale di vertice; in secondo luogo, e di riflesso, il problema assume rilevanza perché, ammesso e non concesso che detto organo conservi ciò nonostante la titolarità del potere di indirizzo (per sua natura esplicabile nei confronti di organi responsabili della gestione), trattasi di potere di fatto non esercitabile in quanto, altrimenti, l'organo di vertice dovrebbe, paradossalmente, indirizzare se stesso.

Che la realtà, del resto, sia proprio questa, lo dimostra anche una recente sentenza del TAR Lazio, la n. 3070/2002, che, in ordine ad una vicenda che ha interessato, da un lato, le Società Olivetti e Pirelli e, dall'altro, la Consob (Commissione Nazionale per la Società e la Borsa), è servita a sancire alcuni importanti principi di valenza generale sui cui è urgente avviare una breve riflessione.

Nella fattispecie, le Società in questione chiedevano l'annullamento di alcune delibere della Consob aventi ad oggetto la qualificazione dei rapporti di controllo tra imprese, adducendo - per quanto qui interessa - la ricorrenza di irregolarità del procedimento istruttorio seguito dalla Consob nell'adottarle.

Sul punto, i giudici amministrativi di primo grado hanno più esattamente stabilito che *"è alla Commissione, organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, scelti per la specifica e comprovata competenza ed esperienza, che sono demandate collegialmente le funzioni deliberative della Consob in materia di organizzazione, regolazione e vigilanza della borsa e dei mercati e dell'informazione societaria, mentre al personale dipendente della Consob incardinato nei relativi uffici competono - in tali materie - unicamente subordinate funzioni istruttorie e strumentali cui sovrintende il Presidente della Commissione"*.

Per la Sezione prima del TAR Lazio, dunque, se l'alta qualificazione dei componenti della Commissione consente di poter escludere, in linea di principio, che l'intervento della dirigenza nello svolgimento di funzioni istruttorie possa influenzare la decisione rimessa all'organo collegiale di vertice, l'eventuale partecipazione dei dirigenti alla discussione pre-deliberativa tra i componenti il collegio costituisce, viceversa, un'anomalia viziante del procedimento collegiale in

cui la discussione ha assunto lo stesso rilievo sostanziale della votazione finale.

Alla luce del vigente diritto positivo, ed in particolare della normativa secondaria che integra quella primaria relativa a ciascuna autorità, ciò che sostiene il TAR Lazio merita la dovuta attenzione poiché il tutto si ripercuote, ad esempio, sui singoli procedimenti individuali svolti dalle autorità amministrative indipendenti nell'adempimento delle loro funzioni istituzionali: si pensi ai procedimenti di accertamento a carattere contenzioso in cui l'autorità formula addebiti nei confronti di un soggetto, ai fini dell'adozione di specifiche misure correttive ed eventualmente dell'irrogazione di sanzioni.

Ne discende, pertanto, il seguente interrogativo: è opportuno che in organismi come questi, chiamati a regolare e tutelare interessi rilevanti, spesso afferenti a diritti fondamentali o comunque di rilevanza costituzionale, il ruolo della dirigenza debba essere così mortificato?

Questo interrogativo si giustifica, a ben vedere, anche perché in tutte le leggi istitutive delle autorità di garanzia e di vigilanza esiste il divieto per i componenti delle medesime di ricoprire l'incarico per più di due volte consecutive. Nel caso dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, è prevista, addirittura, per i commissari, la possibilità di svolgere un solo mandato. In un contesto di questo genere, quindi, a fronte di un personale qualificato scelto dall'autorità politica e che si avvicenda a scadenze talvolta ravvicinate, si ha, invece, un ceto dirigenziale che acquista progressivamente una sempre più forte specializzazione nella trattazione delle questioni di rispettiva competenza. Da qui, dunque, la necessità di procedere all'immediato rafforzamento del ruolo della dirigenza, dal momento che essa rappresenta l'unico fattore idoneo ad assicurare quella continuità dell'azione amministrativa (che, va ricordato, è un principio di rango costituzionale) tanto più necessaria quanto più delicate sono le materie da trattare.

Non traggano in inganno, a tale riguardo, le argomentazioni a sostegno della particolare figura - solitamente introdotta dalla normativa secondaria che ciascuna autorità si è data - del segretario generale. Non soltanto, infatti, vale per esso quanto appena detto a proposito della limitatezza dei mandati espletabili dai componenti l'organo collegiale di vertice, ma, soprattutto, dall'attenta lettura delle diverse norme regolamentari applicabili alle singole autorità risulta chiaro che, almeno sulla carta e salvo rare eccezioni, il segretario generale deve limitarsi ad assicurare l'efficienza del plesso amministrativo nel suo complesso, senza potersi ingerire nei procedimenti destinati a sfociare in una deliberazione collegiale propriamente applicativa delle regole di vigilanza o di garanzia.

Premesso ciò, queste, a mio avviso, sono le conclusioni a cui pervenire: 1) o si importa, all'interno delle autorità amministrative indipendenti, il modello ministeriale, optando, quindi, per un'effettiva distinzione tra momento di indirizzo e momento di gestione riconducibile a poteri ripartiti tra organi diversi (ma, in tal caso, occorre chiedersi cosa sia il potere di indirizzo, o meglio se lo si possa riconoscere in capo ad un organo amministrativo di vertice che è sottratto al controllo del governo e dello stesso parlamento e se la risposta è positiva bisogna domandarsi in base a quali criteri esso vada esercitato); 2) oppure, occorre puntare alla definizione normativa di un assetto più graduato, dai confini più sfumati, di ripartizione interna delle competenze, secondo un modello che, però, allo stato, è tutto da inventare.

La soluzione del problema, al tempo stesso stimolante e complesso, va, dunque, ricercata all'interno di questa alternativa. L'avvio del dibattito parlamentare sul disegno di legge governativo di riordino del sistema delle autorità amministrative indipendenti costituisce, senza alcun dubbio, una storica occasione per rimediare alle originarie omissioni compiute dal nostro improvvido legislatore.

* Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri; consigliere giuridico del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri; collaboratore presso la cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli di Roma - e-mail: r.alesse@governo.it