

Giorgio Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano 2006 (pagg. XIII-383; € 40,00)

La ricerca tenta di tracciare le coordinate della legittimità costituzionale e della legittimazione democratica delle Autorità amministrative indipendenti, partendo dalla convinzione che la riforma del Titolo V, di cui alla l. cost. n. 3/2001, permetta di offrire una soluzione complessiva ai numerosi problemi che le Autorità indipendenti hanno comportato nell'organizzazione costituzionale e amministrativa del nostro Paese.

La definizione nell'art. 117 Cost. di materie di competenza legislativa esclusiva statale, concorrente e residuale regionale, nelle quali insistono i poteri delle Autorità (si pensi solo alla tutela della concorrenza), unita alla finalizzazione costituzionale di garanzia di libertà delle funzioni svolte dalle Autorità, che si ricavava già dalla prima Parte della Costituzione, in disposizioni come gli artt. 21, 41, 47 del testo costituzionale, rende esplicita, infatti, la potenziale matrice costituzionale delle medesime.

Tra diritti fondamentali e pezzi di materie (i settori sensibili), le Autorità indipendenti vengono ricostruite come inediti poteri costituzionali, capaci di "gareggiare" con i poteri pubblici tradizionali negli spazi dove la politica partitica (di maggioranza, di Governo) non può influenzare la scelta decisoria (di regolazione normativa, di risoluzione quasi giudiziale della controversia e poi di successiva sanzione amministrativa, di mediazione e bilanciamento tra gli interessi confliggenti...).

La funzione di tutela di libertà fondamentali che le Autorità sembrano esprimere, al crocevia di un'interpretazione coordinata delle disposizioni costituzionali sulle libertà e sui diritti e del contenuto organizzativo e materiale dell'art. 117, deve peraltro convivere con gli istituti (riserve di legge e riserva di giurisdizione) pensati originariamente dalla Costituzione per affrontare e risolvere i problemi posti dalla sistematica delle libertà costituzionali.

In questo contesto la tesi proposta, respinte le obiezioni di chi nega fungibilità tra funzione di garanzia svolta dalle Autorità indipendenti e tecniche di protezione delle libertà esplicitamente previste in Costituzione, porta a sostenere che le Autorità esistano proprio perché gli strumenti tipici di tutela delle libertà conoscono qualche cedimento e le tradizionali burocrazie amministrative mostrano segni di sgretolamento, così spingendo il legislatore a cercare meccanismi nuovi che assicurino in maggior grado di pienezza l'inviolabilità e l'eventuale limitazione di una certa libertà.

Come secondo filone di indagine della ricerca, la riforma del Titolo V presuppone poi un riordino dell'articolazione strutturale e funzionale di alcune Autorità indipendenti, portando ad interrogarsi sul riconoscimento di Autorità indipendenti su scala regionale.

Al quesito sul punto il volume fornisce risposta affermativa, considerando un fascio di problemi di riparto tra Autorità indipendenti e Regioni, già presenti in vigore del vecchio Titolo V, e poi soffermandosi sugli effetti e sulle caratteristiche della possibile regionalizzazione delle Autorità, in settori come la difesa civica e le comunicazioni, anche in riferimento al contenuto degli statuti regionali, adottati sulla base della l. cost. n. 1/1999.

Tra le questioni al centro delle relazioni tra Autorità indipendenti e Regioni un peso significativo assume, ancora, la distribuzione del potere regolamentare dell'art. 117, comma 6, Cost., dovendosi verificare in che misura le Autorità indipendenti statali siano ancora legittimate ad intervenire con la fonte regolamentare in materie di legislazione concorrente o residuale regionale, nelle quali la Costituzione assegna appunto, ormai, il corrispondente titolo di intervento alle Regioni.

Ma il richiamo all'art. 117, comma 6, offre in realtà lo spunto materiale per fondare direttamente sulla Costituzione la variegata (e discussa) tipologia di poteri normativi delle Autorità indipendenti.

Anzi un ulteriore profilo lungo il quale si snoda il lavoro riguarda la possibilità di connettere a questa disposizione la titolarità in capo ad alcune Autorità di poteri normativi non più secondari ma prossimi al sistema delle fonti primarie.

Tutti questi temi sono affrontati nella prima parte della ricerca, per poi trovare un riscontro finale nella seconda parte

della medesima.

Qui la pista di approfondimento principale porta ad inserire le Autorità indipendenti nell'ambito delle tematiche del giudizio costituzionale.

Le Autorità intese come poteri costituzionali sono quindi messe al cuore dei conflitti tra poteri e tra enti, anche ribaltando l'orientamento negativo espresso dalla giurisprudenza costituzionale, e vengono collocate nel giudizio di legittimità costituzionale, sia per la possibilità che alcuni loro atti, ormai di natura sostanzialmente primaria, siano oggetto del giudizio della Corte, sia per il potenziale riconoscimento della natura di giudici *a quibus* di una serie di Autorità.

In particolare in questo contesto, l'idea formulata da Mortati ormai quarant'anni fa, con specifico riferimento ai regolamenti governativi, è adattata sulla controversa produzione normativa delle Autorità indipendenti, cercando di respingere le prevalenti obiezioni teoriche che, negli anni, sono venute a fraporsi ad essa.

Un utile bagaglio per portare le Autorità indipendenti dentro il giudizio costituzionale è rinvenuto nell'accostamento conclusivo tra funzioni delle Autorità e funzioni delle Corti costituzionali, accomunate da un'indiscutibile connotazione di garanzia.

Dopo aver trovato, infatti, in una Costituzione opportunamente rivisitata il fondamento della costituzionalità e della legittimazione democratica delle Autorità indipendenti, il prevalente orientamento valoriale della loro attività (seguendo la riflessione compiuta da C. Mezzanotte, proprio a proposito della Corte costituzionale) dimostra che il loro ruolo nel giudizio costituzionale costituisce un completamento necessario e imprescindibile delle altre varianti di legittimazione delle Autorità (il sindacato giurisdizionale sui loro atti, il fondamento comunitario, la c.d. democrazia procedimentale...) ed assicura fino in fondo una maggiore responsabilità e responsabilizzazione delle Autorità indipendenti medesime.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi dell'Insubria.
E-mail: ggrasso@eco.uninsubria.it