

LO STATO
CHE CAMBIA

L'AUTHORITY
NONE'
UNA MODA
MA UNA COSA
SERIA

di VINCENZO
ZENO-ZENCOVICH

DA un paio di anni a questa parte le parole "Authority" e "Garante" sono diventate fra i neologismi più frequenti nel linguaggio giornalistico. Assurgono a notorietà sigle prima note agli addetti ai lavori: Consob, Isvap, Aipa, Antitrust (termine inglese per l'insintetizzabile Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato). Le decisioni, ma anche le opinioni, del prof. Giuliano Amato e del prof. Stefano Rodotà — che presiedono due di questi organismi — trovano ampio spazio sulle prime pagine dei giornali, e non certo solo per la notorietà dei personaggi.

Si tratta di una moda che svanirà non appena si troverà qualche altro neologismo più attraente oppure è un fenomeno destinato ad avere effetti duraturi?

Sicuramente vi sono aspetti effimeri che rasentano la comicità: per qualsiasi problema, vecchio o nuovo che sia, dalla disoccupazione nel Mezzogiorno al maltrattamento degli animali c'è qualcuno che si alza ad invocare, come fosse un feticcio o un toccasana, la costituzione di una "Authority". Ma al di là di questi aspetti di colore, in quello che sta accadendo c'è molto, che fa riflettere e discutere i giuristi, i politologi, gli studiosi dell'amministrazione pubblica. Vediamo in sintesi le questioni sul tappeto:

❶ *Il trasferimento di funzioni pubbliche.* Le nuove "autorità indipendenti" (così vengono chiamate tecnicamente) hanno spesso estese potestà regolamentari (si pensi solo all'influenza della Consob sui bilanci delle società e sulle contrattazioni di Borsa). Precedentemente gran parte di tale attività veniva svolta dai vari Mi-

CONTINUA A PAG. 13

L'Authority non è una moda ma una cosa seria

di VINCENZO
ZENO-ZENCOVICH

nisteri. Ora, invece, è affidata a soggetti "autonomi" nel senso che, almeno formalmente, non rispondono al Governo o al Ministro. Il che, se per un verso vorrebbe porli al riparo da pressioni politiche, per altro verso li colloca in un'area di non (o scarsa) responsabilità. E fa sorgere l'interrogativo: se le Autorità fanno il lavoro dei Ministri, a che servono i Ministri?

② *La nascita di un nuovo "potere".* Tutti noi portiamo nella nostra concezione politica la tripartizione dei poteri formulata più di due secoli fa da Montesquieu:

il Parlamento, il Governo, la Magistratura che interagiscono fra di loro e si bilanciano a vicenda. Le "autorità indipendenti" sono qualcosa di diverso, ma nel contempo assommano particelle di funzioni dei poteri tradizionali: emanano provvedimenti di carattere generale ma non sono eletti dai cittadini; regolano interi settori della vita economica e sociale, ma non rispondono al Governo; decidono controversie ma non sono giudici. A dire il vero, nella più solida esperienza democratica della storia,

quella degli Stati Uniti di America, questi nuovi soggetti sono cominciati ad apparire — e poi a crescere — cent'anni fa. V'è una giustificazione d'ordine generale; la complessità delle società moderne richiede organismi specialistici ed autonomi che controbilancino le tendenze immobilistiche delle burocrazie governative. Ma vi è anche una spiegazione tutta americana: in un sistema nel quale il vertice dell'amministrazione può essere cambiato ogni quattro anni a seconda dell'esito delle elezioni

presidenziali, è bene che vi siano istituzioni "sopra le parti" che garantiscano la continuità. In ogni modo occorre prendere atto del nuovo assetto istituzionale che la presenza di numerose "Autorità" comporta. Non sembra tuttavia che i risultati della Commissione Bicamerale ne abbiano tratto le necessarie conseguenze.

③ *Le Autorità come soggetti politici.* Se le Autorità esercitano poteri regolamentari e di controllo in maniera indipendente esse inevitabilmente finiscono

per svolgere un ruolo che, quantomeno nel suo significato più ampio, può definirsi "politico". Per taluni settori di vitale importanza, soprattutto economica, essi influenzano in maniera decisiva le decisioni dei soggetti che vi operano e ne diventano un punto di riferimento essenziale. Il che, da un lato suggerisce ai "politici" in senso stretto di cercare di controllare il procedimento di nomina dei componenti le Autorità e di "piazzarvi" persone amiche o, almeno, non ostili. Dall'altro lato induce i

soggetti regolati, in particolare le imprese, a "catturare" l'Autorità affinché prenda i provvedimenti ad essi più favorevoli: a questo punto l'Autorità diventa un luogo di scambio fra "politici" e "regolati". Si tratta di un'esperienza ben nota all'estero e che, sotto altre forme, ha una lunga storia anche in Italia. Come evitare che si ripeta?

④ *La iper-regolazione.* Le Autorità nascono, ovunque, con le migliori intenzioni: tutelare il mercato, i consumatori, i soggetti deboli; regolare con efficienza setto-

ri complessi; offrire penetranti strumenti di controllo sul rispetto delle leggi e delle normative. Tutto questo, inevitabilmente, però, si traduce in un vertiginoso aumento delle regole, delle procedure, delle discipline, i cui destinatari sono solitamente le imprese. Viene a crearsi così un paradosso: mentre le Autorità vorrebbero rappresentare una nuova - e più razionale - forma di governo dell'economia, esse, in concreto, costituiscono un ulteriore meccanismo di controllo dello Stato sull'attività eco-

nomica dei privati. Il che — se la ricorrente professione di liberismo non vuole essere una chiacchiera vuota — dovrebbe comportare quanto meno un alleggerimento del peso dello Stato in altri settori, come quello fiscale o del mercato del lavoro.

E' ovvio che queste considerazioni di carattere generale devono essere adattate alle diverse Autorità, già esistenti o da costituire, giacché ciascuna ha diversi ambiti di competenza e non tutte hanno la stessa "autorevolezza". Tuttavia l'osservazione di questi anni fa pensare che dovremo abituarci, per un bel po' di tempo, a questi nuovi "poteri".