

Le Giurisdizioni e le Autorità Indipendenti

Roma 18/19 Luglio 2018

Consiglio Superiore della Magistratura

Introduzione al Seminario di

PIERGIORGIO MOROSINI

Consigliere CSM

Direttore dell'Ufficio Studi e Documentazione CSM

Ho il piacere e l'onore, in veste di Direttore dell'Ufficio Studi e Documentazione del CSM, di aprire questo Seminario su 'Le giurisdizioni e le Autorità Indipendenti' la cui realizzazione è frutto di un lungo lavoro di approfondimento da tempo avviato, con l'impulso del Vicepresidente Giovanni Legnini (e con il contributo di tre magistrati della nostra struttura: Giuseppina Guglielmi, Pasquale Serrao D'Aquino e Fulvio Troncone), e che oggi vuole coinvolgere in una riflessione a tutto campo i tanti protagonisti della giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile, italiana ed europea, in cui naturalmente comprendiamo anche l'avvocatura.

Ma, prima di passare la parola al Vicepresidente Legnini, consentitemi qualche breve considerazione sul senso del nostro programma di lavoro, partendo da una notazione personale.

1. Sino a qualche tempo fa, da giudice, il mio approccio al tema della autorità indipendenti era di tipo difensivo. Un approccio non originale, condiviso da non pochi magistrati italiani. Forse per una sorta di deformazione professionale, per una radicata convinzione che la giurisdizione costituisce il terreno privilegiato della tutela dei diritti, certe istituzioni relativamente "giovani", pur trovando fondamento nel diritto dell'Unione Europea, le percepivo come strumenti di "progressiva erosione dello spazio di intervento giudiziario" e come l'avvio di un graduale declassamento del circuito della giustizia ordinaria a vantaggio di organi dotati di un alto tasso di specializzazione, i cui componenti sono nominati dal potere politico e i cui atti sono soggetti prevalentemente al sindacato del giudice amministrativo.

D'altronde la stessa espressione Autorità amministrative indipendenti mi pareva un ossimoro. Una autorità amministrativa come può sottrarsi ad una qualche forma di subordinazione dal governo o dal parlamento? E poi i rappresentanti di queste autorità con quali criteri sono selezionati? Verso chi sono responsabili? Si tratta realmente di un potere *neutro*?

E poi la nascita delle autorità indipendenti sembra ricollegarsi alla emersione nell'ordinamento di interessi diffusi (attinenti a collettività indeterminate di cittadini), avvenuta in tendenziale contrapposizione all'esercizio di attività produttive appannaggio di "poteri forti" nel contesto sociale: condizione cui si ricollega la debolezza di situazioni soggettive in ragione dei rimedi azionabili dai loro titolari. Come se ai nuovi bisogni non fossero più in grado di rispondere, non solo gli organi del "circuito politico" (dominati da logiche partitiche) e le pubbliche amministrazioni (gravate da inadeguatezze tecnico-professionali), ma neppure la magistratura, soffocata da procedure lente e considerata non sempre attrezzata per intervenire su materie che richiedono prontezza e assiduità di intervento e che necessitano all'occorrenza di sfumate valutazioni di "opportunità"; e vi fosse quindi la necessità di istituire un "giudice speciale", una sorta di giudice di "serie A", con naturale declassamento dei magistrati operanti nella giurisdizione a giudici di "serie B".

2. Tuttavia un approccio di tipo difensivo per la magistratura di oggi, di fronte alle Autorità Indipendenti, rischia di rivelarsi “miope” e “irragionevole” proprio in chiave di pienezza della tutela dei diritti e degli interessi privati e collettivi di rilievo costituzionale. Soprattutto in base alla consapevolezza, ormai acquisita, secondo cui la effettività dei diritti passa anche per vie non strettamente riconducibili all’intervento giudiziario.

Lo ricorda chiaramente la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che, ad esempio sul diritto alla protezione dei dati personali, prevede specificamente la sua tutela anche attraverso una autorità di garanzia; riconoscimento questo che, in fondo, formalizza la costituzionalizzazione di una autorità indipendente trovando le sue basi negli artt.11 e 117 comma 1 della nostra legge principale.

La verità è che, nelle democrazie avanzate, assistiamo da qualche decennio alla emersione di settori c.d. “sensibili” per la problematicità della tutela che invocano: settori che sottendono valori di rilievo costituzionale. Vi rientrano, oltre al già citato diritto all’autodeterminazione dei propri dati personali, ad esempio: il diritto all’accesso ai mezzi di informazione di massa ed al loro utilizzo in forme tali da non pregiudicare il pluralismo delle idee; la garanzia di una copertura previdenziale per i cittadini e i lavoratori; la garanzia di esercizio dello sciopero nei servizi pubblici essenziali; l’esercizio della iniziativa privata imprenditoriale all’interno del “libero mercato”; la tutela del risparmio in tutte le sue forme. In questi casi la previsione di autorità garanti sembra collegata a diversi fattori: a) la propensione dei valori evocati a coinvolgere nella loro dimensione ulteriori interessi, esigenze e istanze che ne impediscono una piena estrinsecazione, con potenziale conflittualità dei valori in gioco; b) il connotato “tecnico” di quei settori, che richiede cognizioni adeguate e un elevato tasso di discrezionalità in chi deve gestirli; c) l’esigenza di provvedere alla loro tutela in maniera tempestiva e senza formalità; d) la natura “diffusa” degli interessi di cui sarebbero titolari collettività ramificate trasversalmente all’interno della società e sottratte alla logica delle rappresentanze di categoria.

Tutti aspetti che sollecitano nuove forme di intervento pubblico regolativo e insieme di garanzia. Valutati in questa prospettiva i poteri assegnati alle Autorità indipendenti sono da interpretare come strumenti di tutela effettiva dell’interesse dei cittadini e di difesa dei principi costituzionali.

3. C’è da dire però che nel caso delle Autorità amministrative indipendenti l’analisi della loro influenza sul sistema della tutela degli interessi di rilievo costituzionale non si presenta agevole, poiché le Autorità sono numerose e tra queste non c’è omogeneità, né nel sistema di nomina dei componenti, né nella gamma delle funzioni a ciascuna attribuite. Come rileva la maggior parte degli esperti della materia, la mancanza di una cornice giuridica unitaria e l’assenza di una specifica previsione costituzionale, hanno fatto sì che il sistema complessivo si attestasse sulla base di equilibri e di soluzioni non sempre lineari e coerenti.

Se nell’ottica di una razionalizzazione degli statuti delle autorità indipendenti appare auspicabile, dunque, un intervento normativo generale che le disciplini unitariamente, non può tuttavia essere sottovalutato il rischio che un simile intervento possa turbare delicati equilibri che si vanno delineando attraverso il loro concreto operare.

L’assenza nell’attualità di un’unica categoria rende ancora più difficile il tema delle relazioni delle Autorità rispetto al Governo e al Parlamento, e di questi ultimi rispetto alle prime. Un profilo problematico, soprattutto quando le autorità esercitano quei poteri che si avvicinano molto a quelli di tipo giurisdizionale, come accade soprattutto nella gestione dei procedimenti di tipo sanzionatorio o in quelli relativi alla risoluzione di controversie tra soggetti privati (controversie tra imprese e utenti, e controversie tra imprese).

Tuttavia deve riconoscersi che, la stessa terminologia usata nelle varie discipline regolamentari adottate dalle autorità in relazione alle controversie loro attribuite, introduce disposizioni procedurali che ricalcano quelle previste per i procedimenti giurisdizionali civili e che garantiscono il principio di eguaglianza delle parti (udienza di comparizione, udienza di discussione, termini liberi...).

4. In uno scenario nazionale che si connota per una evoluzione nella fisionomia dei rapporti tra poteri dello Stato e per una continua trasformazione delle interazioni tra cittadino e organi istituzionali (foriera di incertezze e sfiducia verso tutto ciò che attiene alla dimensione pubblica), il CSM più che rivendicare l'intangibilità di certe prerogative della magistratura, sulla base del consueto assetto tripartito dello Stato di diritto, ha imboccato la strada del "farsi promotore" di un percorso culturale e istituzionale comune tra chi si occupa di tutela dei diritti.

L'obiettivo di questa due giorni è di analizzare i rapporti tra autorità indipendenti e autorità giudiziaria, in vista di un corretto equilibrio dei ruoli e delle responsabilità. Sappiamo che non è un obiettivo agevole, a portata di mano. Ad esempio, le difficoltà di collocare nel sistema istituzionale le autorità indipendenti, ha influenzato il dibattito sui limiti della tutela giurisdizionale esercitabile nei confronti di tali organismi ma anche, o piuttosto, quello di individuarne la natura e di stabilire fino a che punto è corretto spingersi nel sindacare in sede giurisdizionale un'attività particolarmente complessa e caratterizzata da profili altamente specialistici e tecnici, quale quella svolta dalle autorità indipendenti.

La nostra volontà non è solo quella di comprendere l'effettivo funzionamento di certi organismi e di confrontarci su prassi operative e nodi problematici nei rapporti con la giurisdizione; ma anche di creare le condizioni perché i certi saperi specialistici e certe sensibilità professionali siano conosciute dai magistrati italiani per una maggiore consapevolezza del ruolo che questi ultimi esercitano e per una conoscenza diffusa degli scenari economici, sociali e istituzionali su cui incidono le loro decisioni.