

PARLAMENTI NAZIONALI e UNIONE EUROPEA NELLA “GOVERNANCE” MULTILIVELLO

(Introduzione al tema della Sesta Sessione)

Per affrontare il tema di questa Sessione dedicato al rapporto tra Parlamenti nazionali e Autorità indipendenti nel contesto europeo penso che occorra muovere da due premesse.

La prima premessa è che le Autorità amministrative indipendenti si affermano nel contesto europeo come un’esperienza recente che si è venuta a sviluppare in deroga a due principi cardine degli Stati di diritto di matrice liberale.

In primo luogo, in deroga al principio di separazione dei poteri, dal momento che le Autorità si trovano per lo più impegnate a esercitare poteri che attengono non solo alla sfera amministrativa, ma anche alla sfera legislativa e giurisdizionale. In secondo luogo, in deroga al principio su cui si fonda il governo parlamentare, che impone alle amministrazioni di essere alle dipendenze dei Governi, a loro volta chiamati a rispondere del proprio operato dinanzi ai Parlamenti.

La seconda premessa è che le Autorità amministrative indipendenti nascono nel contesto europeo per realizzare finalità proprie del diritto europeo quali quelle inerenti al superamento dei monopoli pubblici; ai processi di liberalizzazione e privatizzazione; allo sviluppo di un mercato comune. Per questo le Autorità si configurano, fin dalla loro prima apparizione nel contesto dell’Unione, come soggetti di natura “bifronte”,

collocati sul confine tra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione europea.

Partendo da queste premesse si può riconoscere come i problemi che sinora hanno più impegnato le Autorità presenti nell'ambito dell'Unione abbiano investito, da un lato, il profilo della loro legittimazione, dall'altro, il profilo della loro indipendenza dalla politica, in assenza di specifici supporti costituzionali in grado di giustificare questa nuova presenza.

E' indubbio, infatti, che le Autorità amministrative indipendenti, in ragione della loro composizione e delle loro competenze, dispongono normalmente di una legittimazione tecnocratica, ma non di una legittimazione democratica adeguata rispetto allo svolgimento di funzioni suscettibili di incidere fortemente non solo nel tessuto della vita economica ma anche nell'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Da qui l'esigenza primaria di definire per le Autorità un rapporto di legittimazione compatibile con quello stato di indipendenza dai Governi che resta l'elemento essenziale in grado di giustificare la presenza di tali soggetti.

La costruzione di un rapporto idoneo a legittimare la presenza di questi organismi è stata perseguita nel contesto europeo, sia pure con varianti diverse, attraverso due percorsi fondamentali, che hanno messo in campo il collegamento, da un lato, con la sfera dei Parlamenti nazionali; dall'altro, con la sfera delle istituzioni europee (e, in particolare, con la Commissione).

Se guardiamo, ad esempio, all'esperienza italiana, possiamo vedere che il collegamento delle Autorità con la sfera del Parlamento nazionale avviene oggi sia sul terreno del concorso alla formazione degli organi direzionali sia sul terreno delle informazioni che le Autorità sono tenute ad offrire al Parlamento per consentire allo stesso di formulare i propri indirizzi generali sulle materie che le Autorità sono chiamate a gestire.

Questi collegamenti, in realtà, risultano oggi piuttosto deboli e andrebbero sicuramente rafforzati e migliorati: ad esempio, sul piano delle nomine, rendendo più trasparenti e affidabili i criteri di elezione ed i regimi di incompatibilità dei soggetti chiamati a guidare questi organismi; ovvero, sul piano dei raccordi informativi, dedicando una specifica sessione parlamentare per l'esame e la discussione delle relazioni presentate dalle varie Autorità ai fini della formulazione di indirizzi in tema di politica economica e industriale.

Per quanto concerne poi la connessione tra Autorità e istituzioni europee va rilevato che le direttive europee hanno già avuto modo di definire tale connessione – come è accaduto, ad esempio, con la direttiva-quadro del 2002 in tema di comunicazioni elettroniche – favorendo, di conseguenza, la nascita di forme di amministrazione integrata (o mista) al confine tra Unione europea e ordinamenti nazionali.

Ma anche su questo terreno sarebbero auspicabili interventi ulteriori, tanto più se diretti a valorizzare, accanto alla presenza della Commissione e delle strutture connesse, anche quella del Parlamento europeo.

In prospettiva, infatti, l'area di competenza delle Autorità amministrative indipendenti di matrice nazionale potrebbe rappresentare il terreno ideale su cui sviluppare la presenza e l'azione di quel sistema parlamentare integrato euro-nazionale che il Trattato di Lisbona ha inteso avviare.