

# LE AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI, CARATTERISTICHE GENERALI E NATURA GIURIDICA.<sup>1</sup>

**SOMMARIO:** 1. *Premessa*; 2. *I caratteri distintivi delle A.A.I.*; 3. *Considerazioni conclusive*; 4. *Prospettive di riforma*.

## **1. Premessa.**

Le Autorità Amministrative Indipendenti sono enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico investiti della tutela di interessi fondamentali in diversi settori di grande portata sociale. Pertanto, il legislatore ha dovuto affidare le funzioni di tutela di particolari forme di interessi collettivi di rilevanza costituzionale, che richiedono una protezione forte, ad organismi indipendenti dotati di una posizione di terzietà, di forte imparzialità, di evidente neutralità e di esplicita indifferenza verso gli stessi interessi tutelati. In altre parole, le ragioni della diffusione di tali particolari organismi vanno ricercate nella necessità, avvertita a livello istituzionale, sociale ed economico, di affrontare in una posizione di assoluta neutralità, di imparzialità e di totale indipendenza dagli altri poteri statali e da quelli economici e con una fortissima competenza tecnica, alcune particolari problematiche "sensibili" di natura costituzionale, politico-economica e sociale; nella necessità di rispondere ad esigenze di snellire, di deburocratizzare e di rendere più agevole il rapporto intercorrente tra cittadini ed apparati dello Stato.

La nostra analisi non può che iniziare dall'esame della norma programmatica di natura costituzionale, contenuta nell'art.41<sup>2</sup> Cost., in ragione della quale viene sancito il principio della libertà di iniziativa economica. Ma affinché tale principio venga concretamente ed effettivamente attuato, la stessa Carta Costituzionale contempla la necessità di predisporre un sistema di controlli e norme. Tali regole non devono però essere intese come limiti all'esercizio di tale fondamentale diritto, ma piuttosto come una imprescindibile garanzia senza la quale potrebbero verificarsi abusi da parte di operatori pubblici o privati. Pertanto, nell'art. 41 della Costituzione trova piena giustificazione l'introduzione nell'ordinamento

---

<sup>1</sup> Tratto dal seminario dal titolo "*Autorità Amministrative Indipendenti, natura giuridica e caratteristiche generali*", tenuto il 16/05/2005 presso la Seconda Università degli studi di Napoli, Facoltà di Economia – Capua.

<sup>2</sup> Art.41 Cost. "41. L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."

giuridico italiano di Autorità amministrative indipendenti che operano in posizione di terzietà e neutralità.

Secondo alcuni cultori di diritto amministrativo, tali organismi rispondono a ragioni di scorporo di tali particolari interessi dagli apparati della ordinaria vita amministrativa oltre che degli stessi indirizzi del potere esecutivo, neutralizzando in tal modo il governo ( cfr. CAIANIELLO V.<sup>3</sup>). Le Autorità amministrative indipendenti permettono di dare alle domande della società una risposta tecnica e indipendente e, quindi, non politica. Pertanto tali Autorità sarebbero dei contropoteri del Governo e degli interessi squisitamente politici (cfr. PREDIERI A.)<sup>4</sup>. Si può, quindi, concludere che le diverse esigenze che hanno dato vita al fenomeno delle Authorities possono essere individuate nell'emergere prorompente di nuove istanze meritevoli di tutela giuridica in conseguenza dello sviluppo economico-sociale e tecnologico; nella necessità di rispondere a tali istanze con competenza, efficacia e tempestività alle nuove problematiche; nell'esigenza di istituire nuove e più adeguate forme di tutela degli interessi degli utenti-consumatori (affidando tale ruolo ad organismi dotati di personale altamente qualificato, selezionato in base alla grande competenza tecnica, giuridica ed economica). In conclusione, la funzione di tali istituzioni è proprio quella di assicurare protezione a categorie di interessi, generalmente collettivi o diffusi, sottoposti alle influenze di poteri forti; un esempio paradigmatico in proposito è quello della tutela degli interessi dei consumatori e dei produttori verso le grandi concentrazioni monopolistiche, oppure della tutela degli interessi dei risparmiatori e degli investitori nei confronti delle società quotate in borsa; oppure, in relazione alla Banca d'Italia, la tutela dell'interesse collettivo alla stabilità e alla solvibilità del sistema creditizio interno. Con l'istituzione della Consob e con la sua ristrutturazione (legge n°281/85), dell'Isvap (legge n°576/82), del Garante della Radiodiffusione e dell'editoria( legge n°223/90), del Servizio centrale degli ispettori tributari (SECIT) (legge n°146/80), del Difensore civico (legge n°142/90), dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato (legge n°287/90), della Commissione di garanzia sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n°146/90), dell'Autorità per l'informatica (decreto legislativo n°39/93), dell'Autorità per la

---

<sup>3</sup> CAIANIELLO V., Le Autorità indipendenti tra potere politico e società civile, in *Rass. giur. en. el.*, 1997, p. 5.

<sup>4</sup> PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli editore, Firenze, 1997, p. 40, sostiene che "le Autorità amministrative indipendenti sono l'effetto di una crisi di rappresentanza, acuita dalla crisi del sistema italiano dei partiti, che porta alla richiesta di risposta tecnica e indipendente, non politica, alle domande della società, che è la stessa che accresce la forza dei giudici rendendoli, come le Autorità amministrative indipendenti, contropoteri del Governo e dei circuiti rappresentativi, tanto di quello elettorale quanto di quello degli interessi"

vigilanza sui lavori pubblici (legge n°109/95), dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas (legge n°481/95), si sono create le premesse per comprendere che, in una logica di mercato aperto (come è quella in cui nascono le A.A.I. in funzione di regolazione), vi sono settori, non solo economici, in cui occorre non amministrare, ma regolare; si tratta di settori in cui gli interessi devono essere lasciati liberi nel rispetto di regole comuni da parte di tutti i titolari, siano essi soggetti pubblici o privati. Si tratta di una scelta cui siamo stati spinti dall’entrata in Europa dove il principio della libera concorrenza ha un ruolo di primo piano nel sistema. Le Autorità Indipendenti appaiono comunque più numerose e rilevanti nel settore economico e finanziario. L’emergere di un nuovo modello di “statualità”<sup>5</sup>, dovuto all’evoluzione di un nuovo rapporto tra Stato e mercato, tra poteri pubblici e soggetti privati, tra le istituzioni e i cittadini, ha posto in evidenza il fatto che tali interessi siano intesi non più come semplici compiti della P. A., ma come interessi generali ed obiettivi dell’ordinamento. Pertanto, è indispensabile conferire a tali Autorità un ampio potere di autonomia che consenta di esercitare in modo obiettivo la propria funzione istituzionale senza favorire privilegi o interessi di parte. In altre parole, il profondo cambiamento dell’ultimo ventennio in merito alle modalità operative dell’intervento pubblico nell’economia rappresenta la principale causa della diffusione di tali Autorità. Infatti, da un controllo diretto, realizzato per il tramite delle imprese pubbliche o di partecipazioni statali, si è passati ad un controllo indiretto, effettuato da Agenzie semipubbliche e indipendenti e da imprese per lo più private. Si è assistiti, infatti, al sorgere delle S.p.A. derivanti dalla dismissione degli Enti Pubblici Economici. Il profondo cambiamento dell’intervento pubblico, quindi, ha fatto emergere la necessità di creare organismi di garanzia autonomi e indipendenti, proprio per evitare che il passaggio da un controllo diretto ad un controllo indiretto si traducesse anche in una contestuale mancanza di tutela delle regole del mercato e della posizione soggettiva dei consumatori ed operatori.

---

<sup>5</sup> Vgs. a tal proposito Vgs. FLICK GIOVANNI MARIA, Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia, in Rivista della Guardia di Finanza n.5/2001, Conferenza tenuta presso la Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, 9 giugno 2000

## 2. I caratteri distintivi delle A.A.I.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare, gli organismi *de quibus* sono contraddistinti dall'indipendenza ed autonomia da ogni altro potere dello Stato, professionalità<sup>6</sup> tecnica, giuridica e scientifica dei propri componenti ed operano in posizione di terzietà, forte imparzialità, evidente neutralità ed esplicita indifferenza nei confronti degli interessi in gioco al fine di garantire un'effettiva protezione del bene giuridico della cui tutela sono investite tali autorità.

Il carattere pubblico delle A.A.I. si evince da una serie di elementi. Innanzitutto la costituzione dei nuovi organismi avviene sempre per legge ed in genere con la partecipazione delle opposizioni; la nomina dei singoli componenti, che non devono trovarsi assolutamente in situazioni di incompatibilità, avviene per atto pubblico; la selezione del personale avviene sempre per concorso pubblico; gli atti emessi da questi soggetti sono impugnabili davanti al Tribunale Amministrativo Regionale in quanto sono atti di diritto pubblico, espressione di una potestà giuridica pubblica. Le Autorità, inoltre, sono titolari di un potere consultivo, d'iniziativa o a richiesta, nei confronti del Parlamento e del Governo, oltre ad essere investite del potere di svolgere indagini, ispezioni, di richiedere notizie ad altri uffici della Pubblica Amministrazione e, per alcuni di questi organismi, del potere di emettere sanzioni pecuniarie. Basta pensare al caso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. La legge istitutiva n. 287 /1990 attribuisce all'Autorità *de quo* il compito di vigilare sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione, mentre il D.Lgs. n. 74/1992 definisce le competenze dell'organismo in esame in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, attribuendo il compito di "inibire" la divulgazione di messaggi pubblicitari ingannevoli e di rimuoverne gli effetti. Nell'ambito della propria competenza l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel momento in cui accerti un comportamento posto in violazione del bene giuridico che è chiamata a tutelare, ha il potere di comminare sanzioni pecuniarie amministrative<sup>7</sup>.

Tornando ad analizzare le caratteristiche di indipendenza ed autonomia delle Autorità Amministrative Indipendenti, è bene sottolineare che tali enti sono stati definiti opportunamente "*Organismi super partes*" o anche "*Amministrazioni indipendenti ad alto*

---

<sup>6</sup> Il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art.97 Cost. impone che il personale impiegato risulti dotato di competenze tecniche specifiche che non necessariamente sono in possesso dei politici, dato che non sempre è un requisito fondamentale di questi ultimi.

<sup>7</sup> Vgs. artt.13,14 e 19 della Legge n.287/90.

*tasso di imparzialità*” e questo in ragione del fatto che a tali organismi è consentito operare al riparo da influenze interne ed esterne, in particolare dall’indirizzo politico governativo. L’accentuata indipendenza si manifesta, non solo nei confronti dello Stato, ma anche per quanto concerne la totalità indistinta dei soggetti che possono essere in qualche modo interessati all’attività di tali organismi. Inoltre, non è prevista alcuna forma di assoggettamento a controlli che consentano ai poteri pubblici un qualche tipo di intervento correttivo sulla loro attività e, quindi, non trova applicazione la regola della responsabilità ministeriale per quanto riguarda l’operato delle Autorità Amministrative Indipendenti. In altre parole, le Autorità Indipendenti godono di forme di indipendenza più accentuate rispetto a quelle garantite agli altri organi. L’autonomia in questione viene garantita da particolari procedure per la nomina degli organi di vertice, di regola scelti con l’intervento del Parlamento; dalla durata del mandato, sfalsato rispetto ai tempi delle cariche politiche che sono intervenute alla loro nomina; da severe regole in materia di incompatibilità e di conflitti di interesse; dall’autonomia gestionale sia dal punto di vista organizzativo che contabile.

Il fondamento costituzionale dell’autonomia si rinviene nell’art. 97 Cost. in cui si legge che: “ *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*”. L’articolo seguente prevede che: “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.*” Pertanto, negli artt. 97 e 98 della Costituzione, si afferma che la Pubblica Amministrazione si ispira al principio della separazione della politica dall’amministrazione. Le ragioni dell’indipendenza vanno individuate nella necessità della stabilità degli apparati amministrativi allo scopo di evitare che sommovimenti politici possano intaccare la continuità della funzione amministrativa; nella necessità di dare attuazione ai principi che la nostra carta costituzionale prevede per l’attività dei pubblici uffici: cioè garantire che i pubblici uffici: “*siano organizzati...in modo da assicurare l'imparzialità ed il buon andamento*”; nell’esigenza di rispondere a esigenze di particolare tecnicismo e specializzazione di particolari settori, non altrimenti tutelabili. Per meglio

comprendere l'importanza e la natura della funzione di garanzia esercitata da tali organismi e, soprattutto, per distinguere la loro attività da quella posta in essere dagli uffici ordinari della Pubblica Amministrazione è necessario porre l'attenzione sulla portata terminologica dei concetti di imparzialità e neutralità. Tra i termini *de quibus* intercorre una profonda differenza; infatti, mentre l'idea di neutralità esprime indifferenza rispetto agli interessi in gioco e, quindi, una posizione equidistante, terza, *super partes*, con l'idea di imparzialità si vuol fare riferimento all'esigenza di comportarsi nei confronti di tutti i cittadini allo stesso modo, senza discriminazioni arbitrarie. E' chiaro, quindi, che esplicitando il significato di questi due termini, si può capire che l'imparzialità dell'amministrazione, ex art. 97 e 98 della Costituzione, è incompatibile con la neutralità. L'amministrazione pubblica, infatti, è imparziale (art.97 Cost.), ma non può essere neutrale perché è preordinata al perseguimento dell'interesse pubblico che non sempre coincide con l'interesse dei singoli. Vi è quindi la responsabilità politica innanzi al Parlamento da parte del Ministro in relazione all'attività svolta dal settore della P.A. di sua competenza. Le Autorità Amministrative Indipendenti, invece, svolgono una funzione neutrale visto che le proprie funzioni sono esercitate in posizione di indifferenza rispetto agli interessi concreti, pubblici o privati. In alcuni casi, inoltre, lo Stato o altri organismi pubblici potrebbero essere portatori di interessi nettamente in conflitto con i beni giuridici alla cui tutela sono preordinate le A.A.I. Basta pensare al caso dell'A.G.C.M. che nel 2003 ha sanzionato per violazione delle norme sulla concorrenza l'ENEL, impresa a partecipazione pubblica; infatti con Legge n. 359 del 1993, l' Enel, in precedenza ente pubblico economico, in seguito alla dismissione, diventa una Società per Azioni. In realtà, nonostante la qualificazione giuridica, formalmente privatistica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica Italiana è in possesso direttamente del 31,35% del capitale sociale, indirettamente tramite la Cassa Depositi e Prestiti (società per azioni controllata dallo stesso Ministero) del 10,25% del capitale sociale. In tal caso, quindi, lo Stato, anche se indirettamente, è portatore di un interesse contrapposto ai diritti tutelati dall'autorità. Un'ulteriore conferma delle considerazioni precedenti può essere rinvenuta dall'analisi della recente legge sul conflitto di interessi dei soggetti investiti di cariche di governo. Infatti, la legge 20 luglio 2004, n.215 ha attribuito all'A.G.C.M. la competenza a vigilare che: *“I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi”*. Pertanto, l'autorità è chiamata addirittura a prendere in considerazione tutti gli atti posti in

essere nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali da parte dei titolari di cariche di governo. Come detto in precedenza, in tal caso il potere politico rappresenta la "controparte" e se l'autorità non fosse dotata di autonomia e neutralità, verrebbe meno la stessa ragion d'essere della normativa poc'anzi analizzata. Infatti vi sarebbe una subordinazione paradossale del controllante (Autorità Garante) rispetto al controllato (titolari carichi di governo).

### **3. Considerazioni conclusive.**

Le considerazioni sin qui espresse in merito alle caratteristiche di tali Autorità possono essere meglio comprese dall'analisi della normativa disciplinante l'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In particolare l'art.10 della L.n.287/90, per quanto riguarda le caratteristiche di autonomia e indipendenza, dispone che *"L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione" ... "è costituita dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo."* A garanzia di una posizione autonoma ed imparziale si assicura all'organismo *de quo* una forte autonomia finanziaria, organizzativa e contabile. Si dispone innanzitutto che i membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato. L'Autorità, inoltre, delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese<sup>8</sup>. Per quanto riguarda la professionalità si dispone che i quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

---

<sup>8</sup> L'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato.

Portandoci alla conclusione sembra opportuno analizzare il codice etico del personale adottato dall'Autorità in analisi con atto interno, ad ulteriore garanzia dell'imparzialità, autonomia ed integrità del personale operante nell'ambito dell'organismo. Si dispone, infatti, che costituiscono requisiti indispensabili l'imparzialità, la riservatezza, la correttezza nei rapporti con soggetti interessati a qualunque titolo all'attività svolta dall'Autorità. In particolare vengono disciplinati due casi: il conflitto di interessi e l'invio di regali. Nel primo caso si prevede che: *“il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività dell'Autorità che possano coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi finanziari o non finanziari propri o di parenti entro il quarto grado o conviventi”*. Per quanto riguarda il caso di invio di regali: *“il dipendente non accetta, neanche in occasione di festività, per sé o per altri, regali o altre utilità aventi valore economico da soggetti in qualsiasi modo interessati dall'attività dell'Autorità, ad eccezione di regali d'uso di modico valore”*. Le funzioni di vigilanza sull'applicazione del codice etico sono assegnate ad un magistrato, che è nominato dalla stessa Autorità per sette anni e non può essere riconfermato.

#### **4. Prospettive di riforma.**

Le considerazioni *de quibus* spiegano il perché la tematica delle Autorità amministrative indipendenti è tornata al centro del dibattito politico e dottrinario; il Ministro della Funzione Pubblica, pertanto, ha disposto l'istituzione<sup>9</sup> di una Commissione di studio incaricata di analizzare il complessivo sistema delle Authority, e questo in conseguenza del lungo dibattito politico-legislativo ed accademico-scientifico che nel corso della XIII Legislatura ha impegnato il Parlamento e i Partiti ed ha stimolato l'attenta riflessione critica e propositiva della dottrina giuridico-costituzionalistica e politologica.

Infatti, prima in Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e poi in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, le forze politiche avevano

---

<sup>9</sup> Della Commissione istituita dal Ministro Frattini presso il Dicastero della Funzione Pubblica hanno fatto parte studiosi del settore ma anche componenti e dirigenti di diverse Autorità indipendenti. Le attività di studio e di analisi svolte dall'organismo sono state coordinate dal Prof. Lamberto Cardia, Commissario della Consob e già sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; del consesso, poi, ha fatto anche parte il Consigliere di Stato G.P. Cirillo, che avendo per molto tempo lavorato come consulente giuridico presso l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, ha acquisito una vasta esperienza specifica e una conoscenza profonda del sistema delle Authority e ha offerto ai lavori della commissione Frattini un prezioso contributo di idee e riflessioni critiche e propositive sintetizzate in CIRILLO G.P., *Appunti per una ricerca sulla natura giuridica delle Autorità amministrative indipendenti*, in Il Consiglio di Stato, n. 1, gennaio, 2001, p. 71 e ss.



evidenziato la necessità di affrontare risolutivamente la questione della sistemazione costituzionale degli organismi indipendenti e i problemi ad essa connessi.

In particolare la Bicamerale aveva ipotizzato nel progetto di riforma presentato al Parlamento un apposito articolo dedicato all'investitura costituzionale degli organismi di garanzia; in particolare il progetto approvato attribuiva, all'art.109, il rango costituzionale alle Autorità indipendenti, inserendolo nel titolo V dedicato alle *"Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia ed organi ausiliari"*. L'art. 109 del progetto affidava al Legislatore il potere di istituire appositi organismi indipendenti *"per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione"*. Inoltre, in un più ampio disegno di differenziazione delle funzioni e dei poteri dei due rami del Parlamento e nel tentativo di unificare le differenti procedure di nomina dei vertici delle Authority, i componenti della Bicamerale avevano attribuito esclusivamente al Senato della Repubblica la competenza ad eleggere (a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri) i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. Il progetto rinviava, poi, alla Legge il compito di stabilire la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza e stabiliva, infine, che le Autorità indipendenti erano tenute a riferire alle Camere sui risultati dell'attività svolta.

La Commissione affari costituzionali della Camera<sup>10</sup>, al termine di un'accurata indagine, aveva evidenziato la necessità di procedere all'approvazione di una generale disciplina organica con l'intento di uniformare le diverse Autorità indipendenti, introducendo disposizioni comuni per le nomine degli organi decisionali e per l'organizzazione strutturale interna e prevedendo, altresì, una migliore e più equilibrata ripartizione delle competenze tale da consentire un più efficace esercizio delle funzioni neutre di regolazione. Inoltre, alla scelta del Governo di avviare fin dall'inizio dell'attuale XIV Legislatura un'attività di studio e di analisi della disciplina vigente in materia di *Authority*, preordinata all'elaborazione (e all'auspicabile successiva approvazione) di un disegno di legge che riformi gli organismi indipendenti di garanzia, regolazione e vigilanza, si è aggiunta la presentazione di alcune interessanti proposte di legge di riforma del settore delle Autorità indipendenti. A questo proposito assume un particolare interesse la proposta avanzata da uno dei gruppi parlamentari di opposizione (quello della Margherita) che, condividendo (evidentemente) la necessità di razionalizzare il sistema delle Authority, ha

---

<sup>10</sup> Camera dei Deputati, Le Autorità amministrative indipendenti, Commissione I (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), Atti parlamentari XIII Legislatura, Indagine conoscitiva n. 31, Roma, 2000.

istituito una commissione di esperti di diritto costituzionale, di diritto amministrativo e di diritto pubblico dell'economia, incaricati di elaborare un progetto di legge organico. Alla organica proposta di legge presentata in Parlamento dallo schieramento di Centro-sinistra e frutto della profonda riflessione sviluppata nell'ambito delle attività di studio e ricerca dell'AREL<sup>11</sup>, con l'obiettivo di introdurre una razionale normativa di sistema in grado di omogeneizzare alcune questioni essenziali, e mantenere, invece, alcune specificità che è giusto non modificare, si è aggiunta, poi, una ambiziosa ed assai innovativa proposta di legge presentata dal presidente della Commissione industria della Camera dei Deputati Bruno Tabacci<sup>12</sup> che, con l'obiettivo di semplificare il quadro ordinamentale vigente, ipotizzava tra l'altro, l'attribuzione delle funzioni in materia di vigilanza su banche, assicurazioni e fondi pensioni ad un'unica Autorità di controllo sul modello dell'analoga Authority vigente nell'ordinamento del Regno Unito<sup>13</sup>.

Tutto ciò riapre il dibattito politico-istituzionale sull'istituto delle Autorità indipendenti, ponendo al centro della riflessione scientifica la tematica dei poteri neutrali che si collocano nel nuovo ordine giuridico del mercato globalizzato<sup>14</sup> come arbitri imparziali e "garanti delle regole".

**- Dott. Nicola MONFREDA -**

---

<sup>11</sup> Per un esame delle attività di studio e di approfondimento e del percorso logicogiuridico che ha portato all'elaborazione della proposta di legge Letta-Amato vgs. AA.VV., *Ipotesi di riforma delle Autorità indipendenti*, in Arel informazioni, n. 1/2002, con interventi di AMATO G., CERULLI IRELLI V., ELIA L., GOBBO F., GRASSINI F.A., LETTA E., MERUSI F., NAPOLITANO G., PILATI A., PINZA R., TABACCI B.

<sup>12</sup> Esponente della maggioranza parlamentare di centrodestra

<sup>13</sup> In particolare il progetto Tabacci poneva, tra l'altro, in discussione i poteri della Banca d'Italia partendo dal presupposto che l'istituto centrale di emissione era nato in seguito alle note "*circostanze emergenziali*" che alla fine del 1800 sconvolsero "*l'ancora gracile sistema creditizio postunitario*".

<sup>14</sup> Il fenomeno della globalizzazione<sup>14</sup> è inteso come quel processo in seguito al quale gli Stati nazionali e le loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro *chances* di potere, dai loro orientamenti, dalle loro identità e reti, ha portato all'affermazione di un nuovo ordine economico mondiale, caratterizzato dalla crescita esponenziale delle transazioni finanziarie, dalla diffusione dei mezzi informatico-tecnologici e dall'estensione della concorrenza tra operatori di mercato a livello globale