

Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta

Emiliano Frediani

1. Una premessa

In uno dei primi studi a carattere sistematico sul tema delle amministrazioni indipendenti di oltre vent'anni fa si giungeva alla conclusione per cui «con le privatizzazioni, il mercato e la concorrenza compaiono anche la Consob, l'Antitrust e i vari garanti accomunati nella dizione di autorità amministrative indipendenti» (Merusi 2000, 12 sgg.). L'immagine che veniva utilizzata per descrivere ciò che poco prima era stato definito come «l'erompere delle autorità amministrative indipendenti»¹ era quella di una «bomba ad orologeria» (Merusi 2000, 14) introdotta nel sistema ordinamentale italiano per effetto dell'Unione europea e del suo diritto, con la conseguenza di sostituire al tradizionale modello dell'interventismo in economia (fondato sul dirigismo e la pianificazione)² il diverso paradigma fondato sul mercato e sul «principio»³ di concorrenza. Si assisteva, dunque, ad una vera e propria rivoluzione indotta rispetto allo stesso paradigma costituzionale dall'avvento di un nuovo diritto

¹ Fenomeno descritto da Predieri 1997, *passim*.

² Per un inquadramento di tale modello si rinvia a Cassese 2021, 6 sgg. e già prima Giannini 1977, 279 sgg. sulla direzione pubblica dell'economia.

³ In tema, vedi Trimarchi Banfi 2013, 15 sgg.

Emiliano Frediani, University of Pisa, Italy, emiliano.frediani@unipi.it, 0000-0001-7921-0315

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Emiliano Frediani, *Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.15, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 229-245, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

federale (quello euro-unitario fondato su concorrenza e mercato) capace di «spezzare» il diritto federato⁴.

In questo diverso contesto delineato dal nuovo diritto federale di matrice europea poteva comprendersi la ragione del ricorso ad organismi quali le Autorità indipendenti: evitare che la suddetta rivoluzione rimanesse sulla carta e garantire il persistere di un mercato concorrenziale a fronte del riespandersi dell'autonomia privata. In fondo, non era sufficiente affermare in via generale il paradigma concorrenziale, occorreva al contempo creare le condizioni affinché lo stesso potesse dirsi effettivo. Come ha osservato Fabio Merusi, in un'efficace sintesi che consente di comprendere la *ratio* sottesa all'avvento delle Autorità indipendenti,

i concorrenti, lasciati a se stessi tendono a distruggere la concorrenza, a creare monopoli ed oligopoli, a stabilire intese anticoncorrenziali, ad approfittare delle diversità di dimensioni e delle asimmetrie informative per non concorrere ad armi pari;

e «la stessa concorrenza, quando scompare, bisogna ricrearla e, quando non c'è, bisogna inventarla artificialmente con strumenti giuridici» (Merusi 2000, 17).

Queste parole ci fanno comprendere come il rischio di una concorrenza priva di regolazione sia quello dei c.d. fallimenti del mercato (*market failures*): l'esperienza statunitense dimostra come l'autonomia privata, lasciata a sé stessa, generi inefficienze allocative e come il «mercato deregolamentato, retto esclusivamente dal diritto privato», non sia in grado di tutelare adeguatamente gli «interessi della collettività»⁵. Proprio negli Stati Uniti, a partire da fine Ottocento⁶, nascono soggetti pubblici con compiti di regolazione economica, ossia vere e proprie autorità dotate di poteri penetranti, capaci con i propri atti di conformare i comportamenti privati nella prospettiva di evitare deviazioni e alterazioni del contraddittorio concorrenziale⁷. Il fenomeno è venuto negli anni successivi – ed in particolare dagli anni Trenta del secolo scorso – ad assumere dimensioni

⁴ Sul punto Merusi 2000, 14-8, il quale osserva che, come normalmente avviene nei romanzi gialli la scoperta dell'assassino delle norme costituzionali che disciplinano l'economia – e segnatamente dell'art. 41 Cost. – si può ritrovare in un fattore endogeno, ossia interno allo stesso sistema costituzionale. Il riferimento è all'art. 11 Cost.: per tale motivo l'Autore osserva che «la Costituzione italiana prevede già in sé lo strumento per la propria eutanasia, o, quanto meno, per l'eutanasia delle norme che disciplinano l'economia: il rinvio previsto dall'art. 11 alle “limitazioni di sovranità” permette l'adesione ad un ordinamento federale, le cui norme possono “spezzare” le norme federate»

⁵ Come ricorda Clarich 2022, 44-45, ma il tema è affrontato ed approfondito, con particolare riguardo alle radici culturali del modello delle Autorità indipendenti, in Clarich 2005, 57 sgg.

⁶ Per una ricostruzione di tale contesto si veda Manetti (2007, 17 sgg.) per un richiamo alle radici storiche del modello nell'ordinamento statunitense ed anche in quello britannico.

⁷ Si possono ricordare, ad esempio, i casi della Interstate Commerce Commission (istituita nel 1887, con compiti di regolazione dei prezzi del trasporto ferroviario di persone e merci) e qualche anno più tardi della Federal Trade Commission (del 1914, chiamata ad una funzione regolatoria volta ad arginare le pratiche commerciali scorrette e a promuovere la tutela dei consumatori). Su questi casi e in un'ottica più ampia si rinvia in dottrina a Cassese 1996, 217 sgg.

sempre più marcate, soprattutto in corrispondenza del New Deal lanciato dal presidente Roosevelt per far fronte agli effetti della Grande Depressione⁸.

Il dato che emerge dagli studi di storia dell'amministrazione, guardando allo «scenario americano tra le due guerre», è quello di una «decisa impennata» del modello delle Autorità indipendenti, a tal punto da potersi parlare di un loro «spesso strato» a livello federale (Mannori Sordi 2018, 502). Con questa tendenza all'affermazione di un nuovo modello – e di una diversa forma di potere pubblico – vengono al contempo ad emersione alcuni problemi posti da tali organismi, tra cui spicca quello della loro possibile 'confluenza' all'interno del potere esecutivo.

2. Le radici di un problema nell'esperienza statunitense

Quanto da ultimo osservato in relazione all'affermarsi delle Autorità indipendenti porta, come detto, in primo piano la questione controversa del loro rapporto col potere esecutivo. La dottrina, nell'affrontare il tema con riguardo al caso statunitense, ha escluso questa possibilità: infatti, la Costituzione americana, per la sua rigidità ed in quanto

ispirata a una concezione separatista di stampo squisitamente montesquieuiano, impedisce in primo luogo di far confluire le amministrazioni fornite di più incisivi poteri di regolazione e aggiudicazione all'interno dell'esecutivo (Mannori Sordi 2018, 502).

L'idea di fondo restava, dunque, quella di una rigida separazione dei poteri, tale da non ammettere alcuna forma di potere 'trasversale' a quello legislativo, esecutivo e giudiziario. Non risultava, in altri termini, concepibile una sorta di 'meta-potere', ossia un potere 'sui' poteri tradizionali e 'oltre' gli stessi, derivante dal fatto di convogliare su organismi pubblici funzioni tipiche del legislativo, esecutivo e giudiziario, determinando così una commistione sul piano funzionale. Da questa criticità rispetto all'inquadramento delle Autorità indipendenti scaturì una forte esigenza di razionalizzazione delle stesse⁹.

Nel 1937 fu così istituita un'apposita commissione governativa¹⁰ con lo scopo di razionalizzare l'amministrazione federale, la quale produsse un Rapporto (il c.d. *Brownlow's Report*) contenente una 'mappatura' finalizzata a ricompattare le diverse amministrazioni sotto la direzione presidenziale, con uno sguardo attento nei confronti dell'«arcipelago» (Predieri 1997, 40) delle Autorità indipendenti.

⁸ Per un quadro di riferimento in materia si veda Berle (1977, 205 sgg.), e all'interno dello stesso volume di particolare interesse è la raccolta e rielaborazione (182 sgg.) di tre discorsi tenuti da Roosevelt durante la campagna elettorale del 1932.

⁹ I cui sviluppi sono stati descritti da Cassese (1996, 220 sgg.), in relazione al contesto statunitense nel quale «le Autorità indipendenti rappresentavano un mutamento rispetto alla *jacksonian tradition*».

¹⁰ Si fa riferimento all'"Administrative Management in the Government of the United States. The President's Committee on Administrative Management", Washington, 1937 (Mannori Sordi 2018).

In quella sede, come è stato ricordato, si utilizzò per la prima volta l'espressione di «quarto ramo» (*Fourth Branch*), sia pure con accenti fortemente critici e quasi dispregiativi: si trattava di un «quarto braccio acefalo dell'ordinamento costituzionale, un casuale deposito di organismi irresponsabili e di poteri scoordinati»¹¹. Una tale criticità si acui negli anni successivi, manifestandosi soprattutto in relazione ad un profilo che tornerà ad emergere anche nel dibattito italiano: ci si riferisce al fatto che tali organismi, con i loro atti, disponevano dei diritti individuali senza contraddittorio, tenendo insieme funzioni di regolazione/legislazione, esecuzione e funzioni più direttamente ascrivibili alla sfera giurisdizionale¹².

Queste tensioni avrebbero trovato sfogo successivamente per effetto di due iniziative volte a contenere e razionalizzare il fenomeno delle Autorità indipendenti. La prima è rappresentata dalla pubblicazione nel 1938, ad opera di James M. Landis – uno dei giuristi del New Deal – di un volume di grande impatto con cui veniva posto l'accento sulla necessità di una 'processualizzazione' dell'attività decisionale delle Autorità indipendenti (si tratta di Landis 1938). L'idea di fondo era chiara: se l'attività di questi organismi incide su diritti individuali, i loro titolari devono poter almeno partecipare ai procedimenti che si svolgono davanti ad essi. Si trattava della prima affermazione del principio del giusto procedimento applicato alle procedure decisionali delle Autorità indipendenti, con indubbio valore metodologico, poiché la possibilità dei privati di prendere parte a tali processi di decisione finiva non solo per assumere un valore sul piano garantistico, ma anche per bilanciare il carattere penetrante dei poteri di questi nuovi organismi ed il loro progressivo incremento¹³. La seconda iniziativa è costituita dall'istituzione nel 1939 di una Commissione sulla necessità di riforme procedurali nel campo del diritto amministrativo, la quale produsse un rapporto nel 1941 che costituì la base, subito dopo il secondo conflitto mondiale, per l'*Administrative Procedure Act* del 1946¹⁴. Quest'ultimo ha rappresentato un importante punto di arrivo, dal momento che per la prima volta è stata dettata una disciplina procedurale della regolazione demandata alle Autorità indipendenti nell'ordinamento statunitense. Al suo interno hanno così trovato accoglimento

¹¹ Cfr. "Administrative Management in the Government of the United States" (Mannori Sordi 2018, 502 nota 101).

¹² Si veda in proposito Rabin 1986, 1264 sgg., ove viene riportato il duro attacco di Roscoe Pound contro l'assolutismo amministrativo, l'assenza di garanzie del giusto procedimento e la commistione di ruoli tipica delle Autorità indipendenti statunitensi.

¹³ Ha rilevato in proposito D'Alberti (2008, 48) come le Autorità indipendenti, quale modello di regolazione economica sperimentato dapprima negli ordinamenti inglese e americano e poi in quello italiano, abbiano assunto nel tempo uno «status d'indipendenza dall'esecutivo» e la loro azione «sia stata condotta con procedure talvolta simili a quelle processuali», realizzando per tale via una «regolazione dei mercati efficace e garantistica».

¹⁴ In proposito è stato osservato da Napolitano (2020, 100), come la legge del 1946 costituisca il risultato di una lunga e complessa negoziazione durata oltre dieci anni nella prospettiva di perseguire un duplice scopo: «da una parte, consentire il controllo politico sulle agenzie, in modo da assicurare l'effettiva esecuzione degli indirizzi del Congresso dall'altra, garantire la correttezza dell'azione amministrativa e la giustizia procedurale».

alcuni principi cardine della *Regulation*, tra cui la correttezza procedurale (*Procedural Fairness*), l'apertura alla consultazione dei destinatari delle regole e, in generale, il contraddittorio a favore degli amministrati/regolati.

Si tratta di approdi importanti, che testimoniano come nel contesto statunitense il problema dell'inquadramento istituzionale delle Autorità indipendenti e dei loro ampi poteri sia stato affrontato fin dai tempi più risalenti, individuando soluzioni capaci di offrire risposte ad un problema avvertito come rilevante per l'equilibrio tra i poteri e le garanzie a favore dei cittadini. Si tratta di comprendere, a questo punto, come la stessa problematica sia stata affrontata nel nostro ordinamento¹⁵, almeno fino agli anni Ottanta, non solo dal punto di vista della eventuale confluenza nel potere esecutivo, ma anche della configurazione dei poteri propri delle autorità di cui si discute.

3. Un'interferenza italiana: la Banca d'Italia ed il suo rapporto con l'esecutivo

Come già si è anticipato, il fenomeno qualificato dalla dottrina come «erompere» (Predieri 1997, *passim*) delle Autorità indipendenti nel nostro ordinamento costituisce espressione di un'evoluzione più recente, soprattutto ove rapportata all'esperienza statunitense. Come è stato osservato, ove si volesse individuare un «modello *ante litteram*»¹⁶ di Autorità indipendente, lo si potrebbe fare rivolgendo l'attenzione alla Banca d'Italia, considerata per la sua lunga tradizione da più parti come «la madre di tutte le autorità indipendenti», per le sue funzioni di banca centrale e per il suo carattere di «istituto della democrazia economica volto ad assicurare la parità delle armi nell'esercizio della libertà economica»¹⁷.

L'aver ricondotto da più parti la Banca d'Italia al modello proprio delle Autorità indipendenti non escludeva tuttavia la possibilità di considerare alcune rilevanti problematiche che fin dall'inizio attenevano ai suoi rapporti con il potere esecutivo¹⁸. Non a caso, le più recenti trattazioni di carattere sistematico in tema di Autorità indipendenti hanno inteso mettere in luce come l'indipendenza, al fine di poter essere correttamente apprezzata, non può che avere «una ricaduta sul piano relazionale», dal momento che uno dei tratti tipici di

¹⁵ Per un inquadramento della problematica si rinvia a Morbidelli 1996, 201 sgg., sul problema della configurazione delle Autorità indipendenti come potere dello stato; nonché già prima Cerulli Irelli (1993, 1 sgg.), sui diversi «modi» organizzativi attraverso i quali si manifesta il principio della separazione così come «si concretizza nelle amministrazioni c.d. indipendenti».

¹⁶ In questi termini si vedano Merusi e Passaro (2003, 11 sgg.), ove viene ricostruita la 'storia' di questo Istituto dal 1893 fino alla legge bancaria del 1936 per effetto della quale la Banca d'Italia «venne trasformata da società per azioni privata in ente di diritto pubblico», con il dichiarato scopo di escludere i privati dalla partecipazione al capitale della Banca e di tutelare il «pubblico credito attraverso la contestuale istituzione di organismi con compiti di indirizzo e controllo».

¹⁷ Come ci ricorda Merusi (2000, 46), ponendo, come si dirà subito nel testo, un problema di effettivo raffronto tra il modello Autorità indipendente e le possibili interferenze con il potere esecutivo.

¹⁸ Problematiche evidenziate in dottrina da Mezzacapo (1993, 31 sgg.).

tali autorità è «l'affrancamento e il distacco dall'esecutivo»¹⁹. Questo problema, a ben vedere, si pose fin dall'inizio per la Banca d'Italia, in considerazione di una vera e propria contestualità: ci si riferisce al fatto che a partire dalla legge bancaria del 1936, come è stato osservato, alcune funzioni della stessa «sembravano ballare fuori dal modello» (Merusi 2000, 47). La Banca d'Italia non svolgeva, infatti, soltanto funzioni di banca centrale, ma veniva ad assumere al contempo funzioni di vigilanza nei confronti di banche e operatori del mercato finanziario; quest'ultimo aspetto la portava ad essere inglobata in un sistema di *governance* di impianto spiccatamente dirigistico, che finiva per collegare tale Istituto ad altri organismi con compiti di indirizzo e controllo saldamente incardinati nell'esecutivo²⁰.

Veniva, per tale via, a disegnarsi un modello fondato su interferenze e condizionamenti sul piano funzionale, che poneva qualche dubbio circa la natura effettivamente indipendente della Banca d'Italia: siffatto modello avrebbe successivamente trovato conferma nel d.lgs. c.p.s. 17 luglio 1947 n. 691 (poi ratificato con legge del 1956) istitutivo del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR), cui veniva demandata «l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria»²¹. Significativo appariva il testo dell'art. 2 del richiamato decreto, a mente del quale: il CICR

¹⁹ Così Merusi Passaro 2003, 81, ove viene svolta un'attenta disamina sugli indici di indipendenza delle autorità, al fine di operare una distinzione tra vere e 'false' Autorità indipendenti; ed in senso analogo Morbidelli (1997, 195-96), il quale riconosce come uno dei 'punti forti' tipico delle Autorità indipendenti, «quando se ne delinea il modello astratto, è dato dalla loro 'franchigia' rispetto al potere di indirizzo del governo», anche se con la precisazione che «le cose non stanno sempre così, a dimostrazione del carattere non omogeneo delle Autorità indipendenti e anche della relatività della nozione di indipendenza».

²⁰ Il problema legato all'effettivo grado di indipendenza della Banca d'Italia e alla sua neutralità rispetto all'indirizzo politico emergeva con una certa evidenza già dalla lettura in combinato disposto degli articoli 11 e 12 della legge bancaria del 1936. L'art. 11 stabiliva che «la difesa del risparmio ed il controllo dell'esercizio del credito sono attuati dallo Stato mediante apposito organo denominato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito». L'art. 12, al contempo, affermava che siffatto Ispettorato era alle dipendenze di un Comitato dei ministri presieduto dal Capo del governo e composto dai ministri per le Finanze, l'Agricoltura e le Foreste e le Corporazioni. Se, da un lato, si riconosceva che il Governatore della Banca era a capo dell'Ispettorato, dall'altro veniva chiaramente sancito un principio di dipendenza in forza del quale egli era chiamato a provvedere alla esecuzione dei compiti dell'Ispettorato «nell'ambito delle *direttive fissate dal Comitato dei Ministri*» (potendo anche partecipare alle sedute di quest'ultimo). Si definiva, per tale via, una sorta di modello piramidale a cascata che vedeva al vertice il Comitato dei ministri quale organo saldamente incardinato nell'esecutivo con funzioni di indirizzo e direzione e in via subordinata l'Ispettorato per il credito e il risparmio, presieduto dal Governatore della Banca d'Italia, con evidenti profili di interferenza. Del resto, lo stesso art. 13 della legge bancaria del 1936 finiva per consolidare tale modello affermando che il Comitato dei ministri di cui all'art. 12 «fissa le direttive per l'azione da svolgere dall'Ispettorato».

²¹ In merito a tali vicende si rinvia a Clarich 2005, 118 sgg.

si vale della Banca d'Italia, alla quale sono devolute le funzioni del cessato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito [...] e le facoltà e le attribuzioni riconosciute al Capo dell'Ispettorato suddetto sono conferite al Governatore della Banca d'Italia, il quale le esercita secondo le direttive fissate dal Comitato interministeriale.

Disposizione quest'ultima alla quale si affiancava, nel senso di un chiaro consolidarsi del modello dell'interferenza, l'art. 4 dello stesso decreto istitutivo del CICR, nella parte in cui ribadiva che «resta ferma la vigilanza del Ministro per il Tesoro sulla Banca d'Italia», in base al testo unico sugli istituti di emissione approvato con regio decreto 28 aprile 1910, n. 204.

Gli anni successivi furono attraversati dal perseverare della costante tensione tra funzione di vigilanza e funzione monetaria tipica delle banche centrali, nel tentativo di meglio comprendere il *quantum* di indipendenza effettivamente ascrivibile alla Banca d'Italia rispetto all'esecutivo. In questa prospettiva, si riportano due letture particolarmente significative per un reinquadramento del rapporto tra CICR e Banca d'Italia²². La prima, da apprezzare nell'ottica di una sorta di *actio finium regundorum* tra organismi, condusse a distinguere tra un'alta vigilanza (affidata al CICR) e una bassa vigilanza (affidata alla Banca d'Italia)²³. La seconda, facente leva su un'argomentazione sviluppata a cavallo degli anni Settanta, volta a determinare un'inversione dei poteri di controllo: in fondo, come si disse, stando alla 'natura delle cose' e oltre le astratte previsioni normative, nei fatti i rapporti tra CICR e Banca d'Italia apparivano invertiti, per cui alla fine era la seconda ad indirizzare il primo e non viceversa²⁴.

Quale che fosse l'interpretazione prescelta, il problema dell'indipendenza della Banca d'Italia avrebbe costituito per lungo tempo una sorta di 'nervo scoperto', come testimoniato dalla vicenda sottesa al c.d. divorzio consensuale tra la stessa e il ministero del Tesoro²⁵. Quest'ultimo viene storicamente (e forse ancora meglio metaforicamente) raffigurato ricordando come, agli inizi degli anni Ottanta, il problema dell'indipendenza della Banca d'Italia dal potere esecutivo si tradusse nella corsa di un motociclista incaricato di consegnare una

²² Per un'attualizzazione della problematica, a seguito del varo del T.U. delle leggi bancarie e creditizie dei primi anni Novanta, si veda Costi 2005, 97 sgg., il quale osserva come al di là di quanto previsto dal T.U. in tema di conformità dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia alle deliberazioni del Cicr, «non è dato constatare alcuna sovra-ordinazione del Comitato alla Banca d'Italia».

²³ Per una ricostruzione di questa chiave di lettura Merusi 2000, 49.

²⁴ Ed in questo senso doveva essere valorizzata la presenza del Governatore della Banca d'Italia all'interno del Cicr, in base a quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2 del d.lgs. c.p.s. 17 luglio 1947 n. 691 (per un richiamo a questa tesi si veda Belli 1977, 25 sgg).

²⁵ La vicenda è stata più di recente ripresa in Colombo Marroni 2021, i quali richiamano il contesto in cui si inserì il suddetto divorzio, osservando come «tutti ricordano che allora il concetto di indipendenza era sfumato» per il fatto che in quel tempo la Banca d'Italia «aveva in definitiva scarsa autonomia nel controllo della base monetaria e nella fissazione dei tassi di interesse a breve termine».

lettera battuta a macchina che avrebbe segnato un passaggio cruciale nella storia repubblicana²⁶. Aldilà di qualsivoglia immagine suggestiva capace di rievocare problemi di vasta portata, l'unica conclusione plausibile – capace di inquadrare le dimensioni reali di un problema fino ed anche oltre l'approvazione del testo unico in materia bancaria e creditizia nei primi anni Novanta²⁷ – era quella di una perdurante «immersione» (Merusi 2000, 49) dell'ordinamento bancario in quello generale. La risultante di tale situazione poteva essere sintetizzata nell'immagine di una «legalità a scatola cinese»: per cui

la legge era il presupposto necessario del regolamento governativo del Comitato, il quale a sua volta, era il presupposto necessario dei regolamenti meramente esecutivi della Banca d'Italia [...] come dire che dell'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti non c'era proprio nulla, neppure sotto il profilo della produzione normativa (Merusi 2000, 50).

Il successivo consolidarsi della funzione monetaria della Banca d'Italia in corrispondenza dell'avvento del diritto euro-unitario ed a seguito del Trattato di Maastricht è questione che eccede dall'arco temporale oggetto di questa riflessione e che, tuttavia, testimonia uno stadio evolutivo ulteriore²⁸ verso l'affermazione di uno spazio di effettiva indipendenza che avvicina tale Istituto al vero modello delle Autorità indipendenti.

4. Gli anni Settanta e la cornice in cui si inserisce l'erompere delle Autorità indipendenti: tre matrici

Se la Banca d'Italia, pur con tutte le problematiche attinenti alla sua indipendenza dal potere esecutivo, reca fin dal 1936 una prima testimonianza dell'affermarsi anche nel nostro ordinamento del fenomeno delle Autorità indipendenti, per avere un quadro più articolato occorre rivolgere lo sguardo agli anni Settan-

²⁶ Come ricordano ancora Colombo Marroni 2021, «un motociclista il 12 febbraio 1981 percorse il breve tratto da via XX Settembre a via Nazionale e consegnò a mano una lettera battuta a macchina, che avrebbe segnato un passaggio decisivo nella storia d'Italia». Il riferimento è al carteggio sviluppatosi tra il 12 febbraio ed il 6 marzo 1981 tra Beniamino Andreatta e Carlo Azeglio Ciampi, in cui il primo si rivolgeva al secondo scrivendo «caro Governatore, ho da tempo maturato l'opinione che molti problemi di gestione della politica monetaria siano resi più acuti da un'insufficiente autonomia della condotta della Banca d'Italia»; ed il secondo non esitava affermando «caro Ministro, rispondo alla Sua del 12 febbraio, le cui linee di ragionamento mi trovano sostanzialmente d'accordo».

²⁷ In proposito è stato osservato da Merusi (1994, 22 sgg.), che di fatto la Banca d'Italia è «rimasta una *amministrazione indipendente allo "Stato nascente"*: indipendente come banca centrale, ma ancora *legata, almeno formalmente, ad un organo di indirizzo politico* come organo di vigilanza del mercato del credito e del risparmio» (enfasi nostra).

²⁸ In merito a tali sviluppi si veda Clarich 2005, 116 sgg., che parla di una indipendenza «certamente rafforzata» che «discende dall'inserimento della Banca d'Italia nel Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) al quale il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 garantisce piena indipendenza dal potere politico». In senso contrario, per un'esclusione della Banca d'Italia dal modello delle Autorità indipendenti, si veda Ciocca 2002, *passim*.

ta. La ragione di ciò risiede non soltanto nel fatto che in quegli anni iniziano ad essere approvate le prime leggi istitutive o, comunque, attributive di poteri alle Autorità indipendenti (si pensi, ad esempio, al caso della Consob e, poco più tardi dell'Isvap e del Garante per l'attuazione della legge sull'editoria). Ciò che rileva è al contempo il dato per cui – come è stato precisato – dagli anni Settanta in poi si assiste ad una «stagione nuova»²⁹ per l'intera amministrazione italiana alla cui edificazione ha contribuito anche il modello espresso dalle Autorità indipendenti. A ben vedere, il fenomeno che Alberto Predieri qualificò nei termini di un «erompere» delle Autorità indipendenti, viene ad inserirsi, a partire dalla metà degli anni Settanta in una ben precisa cornice di riferimento, i cui caratteri sono riconducibili a tre matrici di fondo.

La prima matrice è rappresentata dal mutamento di ruolo dello Stato³⁰ espresso attraverso l'espressione di Joseph Stiglitz, *rolling back of the economic border of the State*. Rileva, in tale contesto, il passaggio ben noto e da più parti evidenziato da uno Stato 'imprenditore' ad uno Stato c.d. 'regolatore'³¹: come è stato precisato, l'istituzione di Autorità indipendenti risponde ad un

filone per cui da un potere pubblicistico imprenditoriale si passa ad un potere regolatore: se vogliamo ad un patriziato amministrativo che regola il padronato privatistico, sostituendosi al padronato pubblico (Predieri 1997, 59-60).

La conseguenza, come noto, è quella di uno Stato che non è più produttore di beni e servizi, ma produttore di diritto sotto forma di «regole del gioco»³² o «condizionali»³³ capaci di conformare il comportamento degli operatori privati. Il ruolo delle Autorità indipendenti in questo mutato contesto diviene quello di presiedere, attraverso la propria attività di regolazione e controllo, a settori particolari legati a servizi essenziali, laddove l'intervento delle istituzioni è limitato a realizzare le condizioni più opportune per migliorare produttività e competitività all'interno del sistema economico³⁴.

²⁹ L'espressione è ripresa da Melis 1996, 491 sgg.

³⁰ La problematica è stata sintetizzata da Cheli 2006, 1 sgg. e 3, laddove l'Autore riporta l'emersione delle autorità al «declino dello Stato interventista, che ha iniziato a manifestarsi fin dagli anni Settanta e che ha condotto ad affermare l'esigenza di una crescente *separazione tra sfera politica e sfera economica*, così da trasformare la presenza dello Stato nei processi economici *da un ruolo di attore (o imprenditore) in un ruolo di regolatore (o arbitro imparziale) dei mercati*» (enfasi nostra).

³¹ In tale ottica si richiama lo studio di Majone La Spina 2000, *passim*.

³² In merito a tale fenomeno si richiama Cassese 2002, 265 sgg.; Cassese 2003, 124 sgg.

³³ Sulla natura 'condizionale' della regolazione demandata alle Autorità indipendenti, si veda Torchia 1996, 58 sgg.

³⁴ Si tratta di un percorso che trova le proprie radici nel paradigma di un'economia «policentrica organizzata» e che viene portato in primo piano già a partire dal Trattato di Roma del 1957 nel contesto del diritto di fonte europea, che «parte dal presupposto che il monopolio», qualunque esso sia, «non è accettabile, perché la regola dev'essere quella della concorrenza» (Predieri 1997, 60).

La seconda matrice è rappresentata dal rafforzamento delle funzioni di garanzia, controllo e regolazione con contestuale e progressivo affrancamento/separazione rispetto al potere esecutivo ed affidamento delle stesse ad organismi neutri e terzi rispetto al governo³⁵. Di una tale evoluzione vi è chiara testimonianza, già alla metà degli anni Settanta, nei lavori della c.d. Commissione Piga³⁶ sulla modernizzazione delle istituzioni. Quest'ultima contiene, infatti, un vero e proprio affresco capace di cogliere l'essenza di un nuovo «modello ibrido» (Franchini 1996, 69) di organizzazione non collegabile al potere governativo. Nella sezione V della Relazione finale prodotta dalla Commissione dedicata alle «amministrazioni atipiche e/o temporanee», dopo i dipartimenti interministeriali, le amministrazioni «di missione» o «per obiettivi», uno spazio *ad hoc* era dedicato alle «amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità»³⁷. Pur riconoscendo che queste ultime non risultavano ancora sufficientemente studiate, tuttavia di esse veniva offerto un chiaro inquadramento (richiamando i casi, di attualità per l'epoca, di Consob ed Isvap): questi organismi, si disse,

si caratterizzano per il fatto di perseguire non tanto interessi pubblici di natura amministrativa, quanto – non diversamente da ciò che accade con la funzione giurisdizionale – a tutelare imparzialmente gli interessi dei cittadini (e in particolare a tutelarne l'affidamento nei confronti di strutture economiche particolarmente forti ed influenti) (Piga 1985, 115).

Per questo motivo, tali «strutture» finiscono per assumere «un ruolo *super partes*, assimilabile a quello del giudice»; esse sono di conseguenza sottratte «ad una dipendenza di tipo gerarchico dall'esecutivo, e perciò possono esser dette, in certo senso, soggette soltanto alla legge»³⁸.

I lavori della commissione, in definitiva, contribuirono a fare chiarezza sulla posizione istituzionale delle Autorità indipendenti e trovarono una certa eco in quella dottrina che, a sua volta, si riferì ad un nuovo potere esecutivo «a base plurima dissociata» (Predieri 1997, 56). Come è stato osservato, tali autorità finivano per coniugare insieme «continuazione e innovazione»: la prima per il fatto di inquadarsi nel contesto più ampio della «fuga dalla piramide accentra-

³⁵ Sul carattere dell'indipendenza Franchini (1996, 69 sgg.) ha fatto riferimento ad ipotesi «nelle quali sia necessario evitare che si possano sviluppare relazioni tali da incidere sull'esercizio della funzione di un soggetto in qualche modo condizionandola».

³⁶ La quale fu presieduta da F. Piga e produsse, al termine dei lavori il 18 giugno 1985, un documento pubblicato nel 1985.

³⁷ Piga 1985, 113-15, laddove si richiamano gli interventi svolti in seno alla Commissione da E. Cheli (sul concetto di alta imparzialità) e da M. D'Alberti (circa il parallelo delle Autorità indipendenti con gli Administrative Tribunals britannici e le Independent Regulatory Agencies statunitensi).

³⁸ Piga 1985, 115, laddove si pone altresì un problema di responsabilità di tali autorità che la Commissione affrontò affermando che questi organismi erano chiamati, comunque, a «rendere pubblici gli atti compiuti, le ragioni delle scelte ed i criteri cui complessivamente si è ispirata l'attività: la trasparenza delle istituzioni e del loro operato è già un'importante garanzia di legittimità».

ta a base ministeriale», la seconda in considerazione del fatto che l'affermarsi di tale nuovo modello aveva di fatto sancito «la formula dell'indipendenza dal governo e dai ministeri»³⁹.

La terza (ed ultima) matrice attiene all'accentuazione di un profilo di «commistione»⁴⁰ (e trasversalità) da apprezzare sul piano funzionale. Essa può essere meglio compresa ponendo mente al fatto che, proprio a partire dagli anni Settanta – ed in base ad una tendenza che si sarebbe consolidata negli anni Ottanta e in quelli successivi – si viene a delineare una nuova «mappa dell'amministrazione» che testimonia una cesura rispetto al passato⁴¹. L'immagine che, al proposito e metaforicamente, è stata utilizzata è quella di un'amministrazione «in briciole», tale cioè da esprimere l'irriducibilità della stessa a schemi lineari a causa del moltiplicarsi di «esempi di altri modelli organizzativi» tra cui spiccano *in primis* le autorità amministrative indipendenti (Melis 1996, 525).

In questa nuova e diromponente prospettiva sul piano ordinamentale, si può riconoscere come le Autorità indipendenti abbiano costituito un vero e proprio 'laboratorio' per enucleare un nuovo modo di essere amministrazione, il cui carattere sul piano funzionale è quello della trasversalità. La dottrina non ha mancato di evidenziare questo aspetto nel momento in cui si è riferita ad un tratto caratteristico delle Autorità indipendenti, rappresentato dal fatto che tali organismi, nell'esercitare la loro funzione, operano nel segno di una deroga al principio della separazione dei poteri⁴². Il quadro che così si delinea può essere sinteticamente riassunto nel riferimento a due prospettive: da un lato quella che vede tali autorità affrancarsi dal potere esecutivo per ragioni di indipendenza nell'esercizio della funzione regolativa/di controllo o garantistica loro affidata (e si tratta di una prima forma di mutamento); dall'altro quella che conduce al superamento delle prerogative tipiche dell'esecutivo nel segno di un «quarto potere»⁴³ trasversale rispetto agli altri e capace di sommare in modo quasi interferente le prerogative di questi ultimi. Quest'ultima notazione consente di

³⁹ Predieri 1997, 57, ove si afferma altresì che le Autorità indipendenti «continuano la frammentazione e la dissociazione dei ministeri, ma, interrompendo un cordone ombelicale più o meno inefficiente, ricostituiscono un sistema a rete, che sostituisce quello di una piramide il cui vertice era semidiroccato» (enfasi nostra).

⁴⁰ Così Niccolai 1996, 183 sgg., laddove si parla di una «commistione di funzioni».

⁴¹ Sul punto Melis 1996, 521 sgg., sulle trasformazioni intervenute tra gli anni Settanta e Ottanta nell'amministrazione, il quale osserva (Melis 1996, 525) come «la mappa dell'amministrazione, che sino agli anni settanta era stata caratterizzata dalla incombente presenza di una predominante organizzazione ministeriale, sia pure corposamente affiancata da enti locali, enti pubblici e vari amministrazioni 'parallele', aveva assunto nello spazio di un decennio una articolazione e una complessità tali da dimostrarsi irriducibile a qualunque tentativo di riordinamento unitario».

⁴² Il dato ritorna anche nella più recente manualistica del diritto amministrativo; si veda ad es. sul punto Clarich 2022, 343, nonché già prima in chiave monografica Clarich 2005, 149 sgg.

⁴³ In questa prospettiva Amato 1997, 3 sgg., al quale si riporta l'espressione di «quarto potere dello Stato» che appare pertanto sfuggente rispetto alle sistemazioni fondate sulla classica tripartizione dei poteri.

far richiamo ad una sorta di meta-potere che è capace di riassumere su di sé caratteri e, soprattutto, funzioni tipiche degli altri poteri.

In altri termini, è di tutta evidenza come già nelle prime Autorità indipendenti istituite tra gli anni Settanta ed i primi anni Ottanta sia possibile osservare la ricordata commistione/trasversalità che porta le stesse ad assommare su di sé poteri di diversa natura. Al riguardo, è stato osservato come per le Autorità indipendenti si sia venuta progressivamente e sensibilmente ad accentuare «la tendenza ad acquistare compiti di amministrazione attiva, in cui pure rientrano attività di regolamentazione normativa» dei settori in cui operano, così come funzioni di natura paragiurisdizionale «sostitutivi del ricorso all'autorità giudiziaria» (Niccolai 1996, 183). Del resto, il dato era stato portato all'attenzione degli interpreti fin dalla già menzionata Relazione Piga, ove – richiamando le radici statunitensi del modello – si era messo in evidenza come nell'esercizio dell'attività delle autorità indipendenti finissero per 'mescolarsi' le tre funzioni di *rulemaking*, *enforcement* e *disposition of claims* (Piga 1985, 115 nota 22).

In quest'ottica, è possibile richiamare il caso della Consob, la cui parabola testimonia la progressiva evoluzione di un organismo – istituito con legge del 1974 ed in origine «fortemente ancorato all'area governativa facente capo al Ministro del Tesoro» (Merusi Passaro 2003, 18) – verso il modello dell'autorità indipendente in senso proprio con contestuale affrancamento dal potere esecutivo⁴⁴. Il rapido passaggio, come è stato detto in dottrina, da una 'prima' (ancora «dimidiata»⁴⁵) ad una 'quarta' Consob⁴⁶ – per effetto delle modifiche apportate alla legge istitutiva del 1974 da una serie di interventi situati nel decennio che conduce fino alla legge 4 giugno 1985, n. 281⁴⁷ – ha consentito di fissare a livello legislativo già dalla metà degli anni Ottanta un principio di indipendenza, riconoscendo che tale organismo «ha personalità giuridica di diritto pubblico e piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge»⁴⁸. In questo contesto, alla Consob sono state conferite funzio-

⁴⁴ L'istituzione della Consob è, infatti, da ricondursi alla legge 7 giugno 1974, n. 216, dalla cui lettura è possibile desumere un modello organizzativo non ancora pienamente corrispondente a quello dell'Autorità indipendente. Basti ricordare, al riguardo, quanto prevedeva l'art. 1 di tale legge in merito alla nomina dei suoi vertici e al raccordo col Ministro del Tesoro: dal primo punto di vista, era stato stabilito che i componenti della Commissione fossero nominati con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso; dal secondo, veniva stabilito che «la Commissione trasmette, entro il 30 giugno di ciascun anno, al Ministro per il Tesoro una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Trasmette altresì al Ministro per il Tesoro le notizie ed i dati dal medesimo di volta in volta richiesti».

⁴⁵ Come osservano La Spina Cavatorto 2008, 77 sgg., per i quali «fino a tutti gli anni Ottanta dello scorso secolo, la Consob fu una Amministrazione indipendente dimidiata, scarsamente incisiva dal punto di vista dell'attività svolta»; di fatto soltanto «nei primi anni Novanta si ebbero [...] leggi che attribuirono poteri più significativi».

⁴⁶ Richiamando in questa sede le espressioni utilizzate da Libonati 1985, 433 sgg.

⁴⁷ Per la descrizione di tale percorso evolutivo si veda più recentemente Pecchioli 2016, 526 sgg.

⁴⁸ Così recitava, infatti, il nuovo art. 1 della legge n. 216/1974, dopo le modifiche apportate nel 1985.

ni di prescrizione capaci di tradursi in appositi regolamenti e al contempo poteri di amministrazione attiva⁴⁹ così come di risoluzione in via stragiudiziale di controversie, realizzando quella commistione sul piano funzionale di cui si è detto⁵⁰.

Ed un discorso in parte analogo può farsi per quanto concerne le altre due autorità la cui istituzione è collocabile temporalmente nei primi anni Ottanta, ossia il Garante per l'attuazione della legge sull'editoria e l'Isvap. Quanto al primo, istituito nel 1981 come organismo monocratico⁵¹, si è assistito negli anni successivi alla sua istituzione ad una vera e propria parabola ascendente sul piano funzionale che ne ha di fatto «scandito la vita» (Niccolai 1996, 174). A partire da un organismo inizialmente caratterizzato da funzioni ausiliarie rispetto al Parlamento, negli anni successivi (in particolare tra il 1983 ed il 1987)⁵² si è assistito ad una sorta metamorfosi nella direzione della vera autorità indipendente: come è stato osservato, in quegli anni il Garante ha subito una trasformazione capace di mettere in crisi la «purezza della figura, implicandola in un ruolo di regolazione del settore che le era inizialmente estraneo e che non trova più la propria giustificazione in una strumentalità al Parlamento» (Falcon 1993, 175). Quanto all'Isvap, si è parlato, come nel caso della Consob, di una «naturale evoluzione interna» che ne ha caratterizzato lo sviluppo temporale: al riguardo – considerando gli anni successivi alla sua istituzione nel 1982 – è stato fatto riferimento ad un «incremento alluvionale delle proprie competenze», con contestuale e «progressivo distacco dall'area della dipendenza governativa» ed in particolare dal potere di direttiva dell'allora Ministro dell'industria⁵³.

⁴⁹ È sufficiente richiamare, in proposito, l'art. 3 della legge n. 216/1974 come successivamente modificata ed integrata, nell'ambito del quale venivano individuati poteri di regolazione della Consob (ad esempio, in tema di redazione dei bilanci delle società con azioni quotate in borsa e loro pubblicità) e poteri di amministrazione attiva (ad esempio, in tema di ammissione alla quotazione in borsa), con una successiva evoluzione che avrebbe condotto ad individuare anche un potere sanzionatorio per il caso di violazione delle regole fissate dalla stessa autorità.

⁵⁰ Per quest'ultima evoluzione dei poteri della Consob, si veda Casetta 2011, 248, il quale osserva come alcune autorità dotate di poteri normativi «come, ad esempio, Consob» (e più avanti nel tempo l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni) «nel loro complesso, possono svolgere funzioni materialmente *esecutive, giustiziali e normative*» (corsivo nostro).

⁵¹ Sulla cui evoluzione – successivamente alla legge 5 agosto 1981, n. 416 – in Garante per la radiodiffusione e l'editoria nel 1990 e in Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla fine degli anni Novanta, si rinvia a Manetti 1997, 106 sgg.

⁵² Per uno studio dell'impatto di queste riforme sull'organizzazione e sulle funzioni del Garante si rinvia a Falcon 1993, 69 sgg., la cui riflessione consente di evidenziare, quanto all'autorità di cui si discute, la più volte ricordata commistione sul piano funzionale. In quest'ottica, leggendo in combinato disposto la legge del 1981 con le successive leggi intervenute a precisare i ruoli del Garante, sono stati enucleati poteri di vigilanza, di informazione, di iniziativa processuale, così come quelli «direttamente incidenti su situazioni soggettive dei privati».

⁵³ Le espressioni sono riprese da Merusi Passaro 2003, 23 sgg., i quali osservano come, per effetto della legge 12 agosto 1982, n. 576, «il controllo e la vigilanza del settore [assicurativo] furono affidati non più al ministro dell'Industria, ma ad un ente *da esso gerarchicamente indipendente, anche se allora sottoposto alle sue direttive*» (corsivi nostri).

L'evoluzione che ha investito nel corso degli anni le funzioni di controllo e di vigilanza settoriale dell'Isvap ha condotto gli interpreti a parlare di un «atipico potere consistente nell'adozione di *ogni provvedimento* ritenuto utile o necessario alla tutela delle imprese e degli utenti»⁵⁴. Ed in quest'ultima affermazione trova conferma quel dato della commistione funzionale, intravisto già a partire dalle 'prime' autorità, al quale la Commissione Piga aveva dato rilievo riferendosi proprio ai casi di Consob ed Isvap.

5. Conclusioni

Giunti al termine di questo percorso che ha consentito di individuare alcuni nodi problematici nel rapporto tra autorità indipendenti e potere esecutivo fino ai primi anni Ottanta, è possibile formulare qualche nota conclusiva. I primi esempi di autorità collocati nell'arco temporale che va dagli anni Settanta alla prima metà degli anni Ottanta consentono di cogliere alcuni segnali di una tendenza all'erosione del potere esecutivo che, negli anni successivi a quelli oggetto di considerazione in questo contributo, si sarebbe manifestata con sempre maggiore consistenza. Il fenomeno non è certo nuovo, dal momento che la richiamata tendenza, proprio in quegli anni, iniziò a manifestarsi (verso il 'basso') nella prospettiva della valorizzazione del principio autonomistico sancito nella Costituzione repubblicana⁵⁵.

Ciò che emerge è il dato per cui il fenomeno delle autorità indipendenti segna un'ulteriore tappa nella prospettiva della ricordata erosione del potere esecutivo. Non si tratta, a ben vedere, di questione attinente al riconoscimento e alla valorizzazione delle autonomie su scala locale: ciò che rileva è, invece, l'idea di una funzione che (al centro) si rende autonoma dall'esecutivo e che si radica in capo ad autorità indipendenti chiamate a «realizzare amministrativamente la condizione prima della democrazia in economia, il contraddittorio ad armi pari nel settore economico» (Merusi 2000, 28). Il risultato di questa prima affermazione di una nuova forma di potere, che negli anni successivi avrebbe assunto una speciale consistenza sul piano quantitativo e qualitativo – a tal punto da porre anche un problema di costituzionalizzazione⁵⁶ – è stato efficacemente sintetiz-

⁵⁴ Così ancora Merusi Passaro 2003, 25, laddove è richiamata l'evoluzione funzionale che ha caratterizzato l'Isvap alla fine degli anni Novanta con il d.lgs. 13 ottobre 1998, n. 373 che determinò il consolidarsi dell'autonomia di tale autorità.

⁵⁵ Per uno studio successivo che ha messo a fuoco la trasformazione del sistema ordinamentale nel segno della valorizzazione del principio autonomistico si rinvia a Pizzetti 2001, 1153 sgg.; nonché più recentemente Bertolissi 2019, *passim* e spec. 128 sgg., sul tema dello "Stato delle autonomie".

⁵⁶ Il tema della costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti non costituisce oggetto di indagine in questo contributo. La sua più chiara e forte emersione, a partire dagli anni Novanta, ha condotto ad alcuni tentativi di introdurre nel testo costituzionale apposite previsioni contenenti un richiamo alla figura e alla funzione delle autorità in questione (il primo dei quali fu esperito dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997 sotto la presidenza dell'on. Massimo D'Alema, cui seguirono altri tentativi fino alla

zato da Fabio Merusi: «nella combinazione di modelli costituzionali diversi è l'esecutivo che perde la sua unità»; esso «l'ha perduta con le autonomie locali, la perde ora con le autorità amministrative indipendenti» (Merusi 2000, 28).

In conclusione, la parabola evolutiva delle autorità indipendenti, che inizia a delinearasi dalla metà degli anni Settanta, reca testimonianza di una nuova e del tutto peculiare funzione il cui carattere è duplice: da un lato (in negativo) si tratta di una funzione non dettata «dall'alto» e ancorata al tradizionale modello dell'indirizzo politico e della responsabilità ministeriale; dall'altro (in positivo) siffatta funzione è «dettata dal basso», poiché si correla alle esigenze proprie di ciascun settore cui le autorità sono preposte e alla necessità di garantire «diritti di libertà secondo la logica intrinseca proveniente dalle libertà stesse»⁵⁷. Per questo motivo, proprio a partire da quegli anni, si viene a delineare, sia pure in forma ancora embrionale, un nuovo modello organizzativo caratterizzato dalla separatezza dall'esecutivo e dalla configurazione di una speciale funzione di garanzia capace di riportare al centro il tema – allora del tutto mancante nel quadro costituzionale – della democrazia in economia.

Ed è proprio a partire da quest'ultimo aspetto che, negli anni successivi a quelli oggetto di considerazione in questo lavoro, si sarebbe sviluppata una speciale attenzione con riguardo al tema della democratizzazione dei procedimenti amministrativi di competenza delle Autorità indipendenti⁵⁸. Quella che James Landis definì in epoca più risalente e con riguardo al contesto statunitense nei termini di una 'processualizzazione' dell'attività decisionale delle amministrazioni indipendenti avrebbe comportato, nel nostro ordinamento, una disciplina finalizzata a garantire il contraddittorio nelle procedure che si svolgono 'davanti' a siffatte autorità⁵⁹. In questa prospettiva, è possibile comprendere, in conclusione, come organismi di fatto 'sganciati' dal circuito democratico⁶⁰ avrebbero potuto comunque trovare una propria legittimazione attraverso la previsione di forme di coinvolgimento dei destinatari dei loro atti nei relativi procedimenti decisionali: e ciò in ossequio al principio per cui «la mancanza di rappresentatività o comunque di connessioni

finale bocciatura nel 2005 in sede referendaria di un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione che sanciva altresì una legittimazione costituzionale per le autorità). Per una sintesi del dibattito sviluppatosi intorno a tale problematica si rinvia a Manetti 1997, 657 sgg.; Cheli 2006, 6 sgg., e più recentemente, in un lavoro monografico dedicato alla tenuta del modello delle amministrazioni indipendenti sul piano della legalità, Pantalone 2018, 9 sgg.

⁵⁷ Merusi Passaro 2003, 66-7, i quali precisano che l'elemento capace di unire le Autorità indipendenti deriva dal «fatto che la funzione [...] non è dettata dall'alto, dal governo, ma dal basso, dalle esigenze di quel che debbono regolare o vigilare».

⁵⁸ Circa la rilevanza degli strumenti di partecipazione delineati dalla legge n. 241 del 1990 in termini di «tutela e garanzia già prima ed al di fuori dell'intervento giurisdizionale», si rinvia in dottrina a Pajno 1996, 117 sgg.

⁵⁹ In merito a questi profili, si vedano i saggi raccolti all'interno di Procedimento 1999, 9 sgg.

⁶⁰ Ad una 'separatezza' delle autorità amministrative indipendenti «dal sistema della politica partitica», ma soprattutto «dai canali della democrazia rappresentativa» ha fatto riferimento in dottrina Pizzorusso 1997, 541-42.

con organi democratico-rappresentativi, come il governo o il parlamento» non poteva che «essere supplita da una partecipazione degli interessati al procedimento di elaborazione dei provvedimenti delle autorità completa», generalizzata ed esaustiva, in quanto «comprensiva della possibilità da parte degli interessati di far valere in contraddittorio le loro ragioni» (Merusi Passaro 2003, 94). Ma si sta ragionando, con tutta evidenza, di una 'storia' più recente, per la cui scrittura era necessario attendere almeno fino alla seconda metà degli anni Novanta.

Riferimenti bibliografici

- Amato, Giuliano. 1997. "Le Autorità indipendenti nella costituzione economica." In *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, 3-16. Milano: A. Giuffrè.
- Belli, Franco. 1977. "Controllo-Governo del credito: indagine sull'evoluzione dell'ordinamento." In *L'ordinamento del credito fra due crisi, 1929-1973*, a cura di Paolo Vitale, 25-78. Bologna: il Mulino.
- Berle, Adolf A. 1977. "L'economia sociale del New Deal." In *Il New Deal. Teorie e politica*, a cura di Francesco Villari, 205-12. Roma: Editori riuniti.
- Bertolissi, Mario. 2019. *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*. Venezia: Marsilio.
- Casetta, Elio. 2011. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè.
- Cassese, Sabino. 1996. "Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni." In *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 217-23. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino. 2002. "Dalle regole del gioco al gioco con le regole." *Mercato, concorrenza, regole 2*: 265-76.
- Cassese, Sabino. 2003. *Lo spazio giuridico globale*. Bari-Roma: Laterza.
- Cassese, Sabino. 2021. "La 'vecchia' costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi." In *La nuova costituzione economica*, 7-36. Roma-Bari: Laterza.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. 1993. "Premesse problematiche allo studio delle amministrazioni indipendenti." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 1-30. Milano: Giuffrè.
- Cheli, Enzo. 2006. "L'innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenze." *Astrid-online* 27 febbraio, 2006.
- Ciocca, Pierluigi. 2002. *La nuova finanza in Italia*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Clarich, Marcello. 2005. *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*. Bologna: il Mulino.
- Clarich, Marcello. 2022. *Manuale di diritto amministrativo*. Bologna: il Mulino.
- Colombo, Davide, e Carlo Marroni. 2021. "Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia che cambiò la politica monetaria." *Il Sole 24 ore* 10 febbraio, 2021.
- Costi, Renzo. 2005. *L'ordinamento bancario*. Bologna: il Mulino.
- D'Alberti, Marco. 2008. *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Falcon, Giandomenico. 1993. "Il 'primo', il 'secondo' ed il 'terzo' garante nei settori dell'editoria e della radiodiffusione." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 69-97. Milano: Giuffrè.
- Franchini, Claudio. 1996. "Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove." In *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 69-85. Bologna: il Mulino.

- Giannini, Massimo Severo. 1977. *Diritto pubblico dell'economia*. Bologna: il Mulino.
- La Spina, Antonio, e Sabrina Cavatorto. 2008. *Le Autorità indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Landis, James M. 1938. *The Administrative Process*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Libonati, Bernardino. 1985. "La quarta Consob." *Rivista delle società* 30: 433-1118.
- Majone, Giandomenico, e Antonio La Spina. 2000. *Lo Stato regolatore. Verso una nuova forma di Stato: caratteristiche, inconvenienti e vantaggi delle inarrestabili "authorities"*. Bologna: il Mulino.
- Manetti, Michela. 1997. "Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione." *Politica del diritto* 28, 4: 657-84.
- Manetti, Michela. 2007. *Le autorità indipendenti*. Bari: Laterza.
- Mannori, Luca, e Bernardo Sordi. 2018. *Storia del diritto amministrativo*. Bari: Laterza.
- Melis, Guido. 1996. *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio, e Michele Passaro. 2003. *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio. 1994. "Commento all'art. 2." In *Commentario al T.U. delle leggi bancarie e creditizie*, a cura di Francesco Capriglione. Padova: Cedam.
- Merusi, Fabio. 2000. *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*. Bologna: il Mulino.
- Mezzacapo, Vincenzo. 1993. "L'indipendenza della Banca d'Italia." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 31-57. Milano: Giuffrè.
- Morbidelli, Giuseppe. 1997. "Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti." *Rivista di diritto dell'impresa* 3: 145-247.
- Napolitano, Giulio. 2020. *Introduzione al diritto amministrativo comparato*. Bologna: il Mulino.
- Niccolai, Silvia. 1996. *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*. Pisa: Ets.
- Pajno, Alessandro. 1996. "L'esercizio di attività in forme contenziose." In *I garanti delle regole*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 107-47. Bologna: il Mulino.
- Pantalone, Pasquale. 2018. *Autorità indipendenti e matrici della legalità*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Pecchioli, Niccolò. 2016. "Consob e poteri commendatori di conformazione e unificazione del mercato." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. V. *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, e Francesco Manganaro, 411-27. Firenze: Firenze University Press.
- Piga, Franco. 1985. "Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale." *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 3: 85-123.
- Pizzetti, Franco. 2001. "Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico 'esplosivo'." *Le Regioni* 29, 6: 1153-196.
- Pizzorusso, Alessandro. 1997. *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*. Napoli: Jovene.
- Predieri, Alberto. 1997. *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*. Firenze: Passigli.
- Procedimento. 1999. *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*. Torino: Giappichelli.
- Rabin, Robert L. 1986. "Federal Regulation in Historical Perspective." *Stanford Law Review* 38, 5: 1189-326.
- Torchia, Luisa. 1996. "Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti." In *I garanti delle regole*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 55-68. Bologna: il Mulino.
- Trimarchi Banfi, Francesca. 2013. "Il principio di concorrenza: proprietà e fondamento." *Diritto amministrativo* 21, 1-2: 15-51.