Le authorities nei paesi dell'Est europeo

di Mauro Mazza

Abstract: The authorities in Eastern European countries – The essay examines the discipline of independent administrative authorities created in Eastern European countries after the fall of the Berlin Wall and the end of socialist regimes. The authorities in question were established by imitating Western models, for various reasons both internal and external to the countries concerned. The results - at least on paper - appear satisfactory, since the independent administrative authorities have autonomy, sometimes even recognized on the constitutional level. However, remains the possibility of a strong conditioning of executive power - at least in fact - on the concrete functioning of independent administrative authorities, in many of the countries examined.

Keywords: Eastern European countries, Independent administrative authorities, Legal transplants of Western models, Effective autonomy of authorities, Role of executive power.

2275

1. L'emersione delle autorità amministrative indipendenti nell'Europa orientale post-socialista e la difficile ricerca del consenso (interno e internazionale)

Le ricostruzioni in chiave comparatistica del fenomeno multiforme delle autorità indipendenti con funzioni di regolazione, vigilanza, controllo e garanzia sono rese estremamente complesse per il fatto che tali autorità mostrano grande variabilità di note identificative all'interno di ciascuno ordinamento nazionale¹. Di conseguenza, spostandosi dal piano dell'esame del diritto interno o "domestico" a quello del raffronto fra le soluzioni nazionali, il quadro che ne esce appare connotato da frammentarietà nonché da una certa dose di velleitarismo legato a ipotesi classificatorie sia intrasistemiche (fra ordinamenti appartenenti alla medesima famiglia

¹ Efficace è l'espressione di J.-M. Pontier, *Synthèse des rapports nationaux*, in P. Gélard, *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Paris, 2006, II, *Étude de droit comparé sur les autorités administratives indépendantes*, 171 ss., per il quale sarebbe vano andare alla ricerca di un modello comune delle autorità amministrative/autonome indipendenti, poiché in verità tale presunto modello non esiste (cfr. 171). La loro creazione, tuttavia, risponde a una logica di fondo, nel passaggio dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore, come bene evidenziato da E. Bruti Liberati, *Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, n. 1, 51 ss. (*ivi* v. anche l'Editoriale di M. Clarich, G.F. Ferrari e G.D. Mosco, 3 ss.).

giuridica) che intersistemiche (ossia, fra sistemi di diritto espressione di differenti tradizioni giuridiche transnazionali)².

Al fine di tracciare da subito le coordinate metodologiche alle quali il presente lavoro intende ispirarsi, bisogna operare una prima distinzione fra, da un lato, gli ordinamenti dei paesi avanzati di consolidata democrazia, abitualmente raggruppati nella macro-famiglia della *western legal tradition* sia di *civil* che di *common law*, e, dall'altro lato, i paesi c.d. emergenti (o in via di sviluppo) nei quali la *rule of professional law* appare ancora largamente contaminata da elementi della *rule of political law* e dalla *rule of traditional law*. La creazione di autorità indipendenti nei sistemi di diritto di questo secondo macro-gruppo di paesi può essere utilmente studiata proprio nell'ottica della transizione graduale a forme consolidate di democrazia, paragonabili a quelle realizzate da tempo in Europa occidentale e America del Nord, nonché sul piano economico nella prospettiva della costruzione di modelli inediti di capitalismo regolatorio extraoccidentale³. Naturalmente, però, la “cassetta degli attrezzi” degli studiosi di transitologia giuridica dovrà essere adattata alle peculiari esigenze della riflessione intorno alle autorità di regolazione e garanzia, nel senso che sembra probabilmente opportuno adottare un criterio meno rigoroso per quanto riguarda i paesi emergenti/in via di sviluppo rispetto alle abitudini culturali dei giuspubblicisti e comparatisti che si occupano degli ordinamenti statuali compresi nella tradizione giuridica occidentale. Ciò significa, in pratica, che la valutazione circa il grado di indipendenza delle autorità oggetto delle considerazioni che seguono, riferite in particolare ai paesi dell'Europa centro-orientale dopo gli eventi “rivoluzionari” del 1989 e il crollo del Muro di Berlino⁴, dovranno

² La constatazione delle speciali difficoltà che incontra la comparazione quando applicata al settore delle autorità (amministrative) indipendenti, c.d. A(A)I, è stata adeguatamente evidenziata da autorevole dottrina; si vedano G. Morbidelli, *Le autorità indipendenti: introduzione ad una lettura comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, 1051 ss.; L. Cuocolo, G. Lembeck, *Le Autorità di regolazione e controllo dei servizi di interesse generale in Europa: una prospettiva comparata*, *ivi*, 2007, 805 ss. Cfr., inoltre, i riferimenti al fascino del diritto comparato *in subjecta materia*, fra suggestioni francesi e tedesche, contenute nel saggio monografico di G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006, 43 ss. Per i profili tassonomici, cfr. A. La Spina, S. Cavatorto, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008; P. Lazzara, *L'Autorità di regolazione*, in S. Mangiameli (cur.), *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008, sub 3, *Forme di regolazione e di garanzia*, 271 ss.; G. Longobardi, F. Politi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009, 2^a ed.

³ Cfr. F. Gilardi, J. Jordana, D. Levi-Faur, *Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*, Barcelona, 2006; per i paesi dell'Est europeo, cfr. J. Bockman e G. Eyal, *Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism*, in *American Journal of Sociology*, 2002, 310 ss.; P. Nijkamp, A. Oosterman, *Regulatory Reform. Lessons from Western Europe for Eastern Europe*, Amsterdam, 1995.

⁴ In una letteratura sterminata, cfr. D. Grassi, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bologna, 2008. Nella dimensione dell'affermazione, del riconoscimento e della protezione dei diritti fondamentali e delle

estendersi fino a includere anche autorità che sono dotate di gradi di autonomia e indipendenza comparativamente minori rispetto a quanto è dato riscontrare⁵ nei paesi occidentali che seguono la *civilian tradition* nonché i paesi di diritto anglosassone.

Sulla base di queste premesse di metodo, si può intanto muovere dalla osservazione che le problematiche delle autorità autonome/indipendenti manifestano elementi comuni nell'esame degli ordinamenti giuridici dei paesi latinoamericani, asiatici e, per quanto qui specificatamente interessa, dell'Europa orientale post-comunista. Si tratta, infatti, di paesi pur molto diversi fra loro quanto a plurimi aspetti del sistema normativo, ma ciononostante accomunati dalla circostanza che autorità indipendenti⁶ sono state costituite in modo del tutto sporadico prima degli anni novanta del secolo scorso, venendo invece successivamente create con intensità crescente. Detto altrimenti, i paesi in questione sono da considerare sul piano della istituzione di autorità (amministrative) indipendenti come *new o late-comers*, in relazione del resto alla meno recente messa a punto in siffatti contesti giuseconomici dei meccanismi della *market economy*, da cui deriva la diffusa esigenza di dare vita a *independent regulatory agencies* (IRAs)⁷, specchio e nel contempo significativa testimonianza dell'inarrestabile affermazione dello Stato regolatore⁸.

Un primo importante fattore che ha determinato la costituzione di autorità (più o meno) indipendenti di regolazione e garanzia sia nei paesi in via di sviluppo⁹ che nei paesi in transizione dell'Europa centrale e orientale¹⁰ è rappresentato dalla forte tendenza al c.d. isomorfismo istituzionale, intendendosi con tale espressione fare riferimento al fatto che i paesi delle aree appena ricordate percepiscono una sorta di induzione ad adottare gli stilemi organizzativi e funzionali (in altri termini, le caratteristiche giuridico-istituzionali) degli Stati occidentali di democrazia avanzata/consolidata, al fine di essere almeno progressivamente ammessi a far parte della famiglia dei paesi di tradizione giuridica occidentale. In tal modo, l'isomorfismo istituzionale si traduce e converte in isomorfismo

libertà civili, v. P. Kenney, *Il peso della libertà. L'Europa dell'Est dal 1989*, (2006), trad. it., Torino, 2008.

⁵ E, correlativamente, rispetto a quanto di norma la dottrina è solita esigere perché un'autorità di regolazione e controllo possa essere ritenuta indipendente. Per una dettagliata disamina delle caratteristiche fondamentali delle autorità di regolazione e controllo nel panorama comparatistico, si veda la puntuale analisi di F. Gilardi, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, 873 ss.

⁶ Nel senso sopra specificato.

⁷ O *specialized regulatory agencies, independent regulatory bodies*, ecc.

⁸ Secondo la teoria del c.d. *rising regulatory State*.

⁹ Ovvero, in forma abbreviata, PVS. Talvolta si parla anche di paesi emergenti.

¹⁰ Indicati spesso mediante l'acronimo PECO, o più recentemente ECOBB, *id est* paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica; cfr. A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica* (*Trattato di Diritto Pubblico Comparato*, fondato e diretto da G.F. Ferrari), Milano, 2019.

coercitivo, poiché viene posto alla base di precise condizionalità, ovvero di richieste che le organizzazioni intergovernative avanzano nei confronti dei paesi emergenti affinché questi ultimi possano accedere ad esempio a finanziamenti internazionali oppure, come è il caso dei paesi dell'Est europeo post-socialista, per entrare a far parte dell'Unione europea. Se, dunque, gli ordinamenti estranei (esterni) alla *western legal tradition* non adottano – per stare all'ipotesi che si sta ora esaminando – lo schema delle autorità indipendenti non potranno fruire di finanziamenti da parte del Fondo monetario internazionale, ovvero della Banca mondiale, della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo o dell'Organizzazione mondiale del commercio; se, per altro verso, i paesi dell'Europa orientale non creano organi indipendenti di regolazione e garanzia, non saranno nella condizione di aderire all'UE.

Queste dinamiche potrebbero essere definite di isomorfismo coercitivo diretto; ad esse si aggiungono pressioni e influenze identificabili come coercizione indiretta, poiché consistono nel rafforzamento che deriva dall'appoggio di soggetti autorevoli esterni, quali gli Stati di democrazia avanzata e le organizzazioni intergovernative, a componenti o segmenti della classe dei decisori politici interni degli Stati emergenti (in via di sviluppo o in transizione), cosicché gli obiettivi che tali raggruppamenti politici non riuscirebbe a conseguire in virtù delle proprie sole forze, diventano invece alla loro portata se si sommano gli argomenti derivanti dal sostegno di attori stranieri e internazionali (c.d. *dominant actors*).

L'azione combinata delle influenze dirette e indirette difficilmente incontra la resistenza vittoriosa dei paesi emergenti, anche perché, come si è visto, costituisce interesse evidente dei paesi in questione dare ingresso ai modelli d'importazione straniera, piegarsi quindi ai *desiderata* degli attori dominanti e riuscire a essere da loro pienamente accettati, imitando e “trapiantando” le istituzioni dei paesi dell'Occidente. Le soluzioni istituzionali presentate ai paesi in via di sviluppo e ai paesi in transizione come le “migliori” diventano abbastanza linearmente (o quasi-automaticamente), in virtù dei meccanismi di traslazione appena descritti, le soluzioni “naturali”, che vengono recepite e “innestate” nei tessuti normativi dei paesi *new-comers*. Si verifica una sorta di “scivolamento” concettuale delle forme organizzative proposte come migliori dagli attori dominanti a forme organizzative considerate naturali dagli attori dominati.

Viene, così, a enuclearsi nei paesi della transizione e dello sviluppo la c.d. *credibility hypothesis*, la quale manifesta una duplice valenza. Sul piano internazionale, rende appunto credibili di fronte agli “attori dominanti” il percorso di rinnovamento istituzionale “domestico”; sul versante interno, consente di intraprendere coraggiose riforme, ponendosi almeno in parte al riparo da atteggiamenti critici, attraverso il ricorso all'argomento (retorico?) della necessità di conformarsi ai dettami degli Stati avanzati e delle organizzazioni intergovernative, con l'obiettivo finale di essere a essi

pienamente equiparati. Per rimanere al caso delle autorità indipendenti, queste ultime vengono quindi create con grande frequenza nei paesi emergenti sia per soddisfare le richieste degli influenti attori internazionali e stranieri, sia anche con l'intenzione (non sempre chiaramente espressa) di giustificare le politiche nazionali di liberalizzazione¹¹ e privatizzazione, le quali verrebbero a essere per certi aspetti controbilanciate dalla nuova regolazione (c.d. *re-regulation*) e dal delinarsi di un nuovo modo di governare¹². In tale contesto, la delegazione dei poteri di regolazione dallo Stato alle autorità indipendenti andrebbe letta nella chiave particolare della necessità di rendere credibili le riforme (prevalentemente economiche) interne. Come efficacemente è stato detto, «the need for credibility explains delegation»¹³, mentre d'altro canto appare pienamente condivisibile la conclusione per la quale l'introduzione delle autorità indipendenti di regolazione e controllo nei paesi della transizione e dello sviluppo sia stata motivata dall'influenza internazionale, dalla coercizione indiretta nel significato sopra precisato e, in ultima analisi, dall'imitazione simbolica di istituzioni straniere¹⁴.

Nei paesi dell'Europa centrale, orientale, sudorientale balcanica, nord-orientale baltica e dell'Eurasia¹⁵ la creazione di autorità indipendenti di regolazione e garanzia è stata, in effetti, piuttosto recente, successiva anche alle prime manifestazioni della pur limitata diffusione delle *regulatory agencies* in America centro-meridionale e in Asia orientale, dal momento che nell'Est europeo le IRAs compaiono soltanto dal 1990. La ragione di tale ritardo è agevolmente comprensibile, poiché fino alla svolta epocale della fine degli anni ottanta del secolo XX il monopolio del potere in questi paesi era detenuto dai rispettivi partiti comunisti, i quali avevano edificato gli ordinamenti nazionali sulla base del principio dell'unità del potere statale, cui si accompagnava il netto disconoscimento dell'opposto principio organizzativo della separazione dei poteri. Se, dunque, non vi era distinzione fra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, ma semplice articolazione funzionale dell'unitario potere statale, neppure si poteva ravvisare nei sistemi normativi marx-engelsiani l'esigenza di costituire autorità indipendenti, tenuto altresì conto che tutti gli organi sia superiori che locali

¹¹ Il cui fondamento teorico è fornito dal c.d. neoliber(al)ismo post-1990.

¹² In altre parole, viene operato il passaggio dal governo diretto del *positive State* al governo indiretto del *regulatory State*.

¹³ Così F. Gilardi, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies*, cit., 874. Cfr. anche M. Thatcher, *Analysing regulatory reform in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, 859 ss.; Id., *Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, 954 ss.

¹⁴ Cfr. G. Sosay, U. Zenginobuz, *Independent regulatory agencies in emerging economies*, relazione presentata al convegno annuale dell'*European Consortium for Political Research* (Budapest, 8/10-9-2005), 4 (testo consultabile nel sito Internet www.ecpr.eu).

¹⁵ Si sofferma sulla difficoltà di un'esatta individuazione dell'area dopo il venire meno dell'ideologia come «formante in più» del diritto socialista est-europeo G. Ajani, *Fonti e modelli nel diritto dell'Europa orientale*, Trento, 1993.

del potere statale erano soggetti al principio del centralismo democratico, per il quale le decisioni dell'organo sovraordinato erano sempre vincolanti per gli organi e gli organismi inferiori.

Venuto, però, il delicato e impegnativo momento del passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato, nell'ottica inoltre dell'ammissione entro un periodo il più breve possibile all'Unione europea e di recezione/ adozione dell'*acquis communautaire*, ecco che i PECO/ECOB si sono affrettati a introdurre nei sistemi nazionali le autorità indipendenti, per legittimare sul piano interno le liberalizzazioni e per giustificare sul piano internazionale la richiesta di essere ammessi a pieno titolo¹⁶ nell'UE¹⁷. A queste motivazioni, si aggiungeva una considerazione di carattere economico, legata alla necessità di attrarre gli investimenti esteri e alla connessa esigenza di creare istituzioni di regolazione dell'economia che siano idonee a garantire la trasparenza, affidabilità e sicurezza del mercato.

2. Un primo sguardo alle autorità amministrative indipendenti est-europee

Se, dunque, in via preliminare e di inquadramento generale si vuole offrire una panoramica delle *regulatory institutions* create dal 1990 in poi nei PECO/ECOB, fatta riserva dei casi specifici particolarmente significativi che verranno esaminati nei paragrafi successivi, possiamo innanzi tutto distinguere per comodità espositiva i paesi CEE (*Central Eastern Europe countries*) dai paesi SEE (*South Eastern Europe countries*).

Fra i primi, ricordiamo che:

a) in Ungheria, l'Autorità magiara garante della concorrenza è stata istituita nel 1990; l'Autorità per le comunicazioni, ridenominata *National Media and Infocommunications Authority of Hungary* con la legge CLXXXV del 2010, che si occupa di diffusione radiofonica, televisione (inclusa l'applicazione della tecnologia digitale o «numerica» all'emittenza radiotelevisiva via etere, ossia la c.d. televisione digitale terrestre, trasmissioni via satellite o televisione satellitare, trasmissione via cavo e via fibra ottica, ecc.), Internet, tecnologie informatiche, firme elettroniche e servizi postali, nel 1993; l'Ufficio per l'energia, competente per i settori della produzione, commercializzazione e distribuzione di elettricità, gas naturale e calore, nel 1994, l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (*Hungarian Financial Supervisory Authority*) nel 2000;

b) in Slovenia, il Dipartimento per la supervisione/ sorveglianza sulle banche della Banca di Slovenia è stato creato nel 1991; l'Ufficio per la protezione della concorrenza nel 1994, anno nel quale si è provveduto altresì a istituire l'Agenzia per i mercati finanziari e i valori mobiliari; nel 2000,

¹⁶ Cioè a condizioni di parità.

¹⁷ I PECO/ECOB cercano cioè di essere, o almeno di apparire, dei "buoni allievi"; si veda J.-M. Pontier, *Synthèse des rapports nationaux*, cit., 174.

sono state costituite l'Agencia slovena per l'energia, competente per i settori dell'elettricità e del gas, nonché l'Agencia per la vigilanza sul mercato delle assicurazioni;

c) nella Repubblica ceca (o Cechia), il 1992 ha visto la creazione del Dipartimento per la vigilanza bancaria presso la Banca nazionale ceca (con competenza estesa sia alle banche commerciali nazionali che agli istituti di credito stranieri) e del Consiglio per le diffusioni radiofoniche e televisive; l'Ufficio per la tutela della concorrenza è stato istituito nel 1996; la Commissione ceca per il mercato dei capitali nel 1998; l'Ufficio per le telecomunicazioni nel 2000 e l'Ufficio per la regolazione del mercato dell'energia, riguardante elettricità, gas e calore, nel 2001;

d) nella Repubblica slovacca (o Slovacchia), l'Ufficio per le telecomunicazioni è stato istituito nel 2000; l'Ufficio per la concorrenza e il contrasto ai monopoli nel 2001, come anche l'Ufficio per la regolazione e il controllo dei *networks* industriali, che ha competenza nei settori di elettricità, gas e calore; l'Autorità per i mercati finanziari nel 2002.

Quanto ai paesi SEE, troviamo un quadro molto articolato che, fatti salvi i problemi di effettività, vede una considerevole proliferazione di autorità indipendenti.

Nella macro-area degli Stati dei Balcani occidentali¹⁸, si ricorda che:

a) in Albania, il Dipartimento per la supervisione bancaria ha visto la luce nel 1992; nel 1996, si è avuta la creazione dell'Ente per la regolazione dell'elettricità e della Commissione per la vigilanza sulle assicurazioni; nel 1998, è stata la volta dell'Ente per la regolazione delle telecomunicazioni;

b) in Croazia, la Commissione per il mercato mobiliare è stata istituita nel 1996; l'Agencia per la protezione del mercato e della concorrenza nel 1997; il Consiglio per la radio e la televisione nel 2000, seguito dal Consiglio per le telecomunicazioni creato nel 2002, anno in cui è stato altresì costituito il Consiglio croato per la regolazione dell'energia, quest'ultimo con competenza su elettricità, gas, petrolio e suoi derivati;

c) nella Federazione bosniaco-erzegovinese, si segnala la creazione dell'Agencia bancaria nel 1996 e dell'Agencia per la regolazione delle comunicazioni, competente nel settore delle telecomunicazioni, nel 2001;

d) in Macedonia (già Repubblica *ex* jugoslava di Macedonia e ora Macedonia del Nord) sono abbastanza numerose le autorità indipendenti, che comprendono il Dipartimento di sorveglianza istituito nel 1992 nell'ambito della Banca nazionale di Macedonia; la Commissione per il mercato borsistico e dei valori mobiliari, anch'essa creata nel 1992; il Consiglio per la radio e la televisione, istituito nel 2000 con competenza sulle emittenti radiotelevisive sia private-commerciali che pubbliche-statali, affiancato dalla Direzione per le telecomunicazioni, anch'essa costituita nel 2000 e che si occupa in particolare del rilascio delle licenze per l'utilizzazione delle frequenze radiofoniche, televisive e satellitari; l'Ufficio e la

¹⁸ O dell'Adriatico orientale.

Commissione anti-monopoli, entrambe creati nel 2000; la Commissione per la regolazione dell'energia, che svolge le proprie funzioni istituzionali nei settori di elettricità, gas e riscaldamento domestico;

e) in Serbia, si è dato vita alla Commissione per i valori mobiliari nel 1990, alla Commissione anti-monopoli nel 1997, poi sostituita nel 2005 dalla Commissione per la tutela della concorrenza¹⁹, e all'Agenzia per la regolazione dell'energia nel 2003;

f) in Montenegro, l'Agenzia per le telecomunicazioni è stata istituita nel 2001 e la Commissione per il mercato dei valori mobiliari nel 2002.

Con riferimento, infine, all'ulteriore macro-area dei Balcani orientali (ovvero dell'area danubiano-balcanica), si evidenzia che:

a) in Bulgaria, la Commissione per la protezione della concorrenza è stata creata nel 1991; il Dipartimento per la supervisione sul sistema bancario, competente tanto per le banche nazionali quanto per le filiali delle banche straniere, nel 1997; la Commissione statale per la regolazione dell'energia, che si occupa di elettricità, riscaldamento e gas naturale, nel 1999; il Consiglio per i mezzi elettronici di comunicazione di massa (*electronic mass media*), il quale in sostanza è dedicato ai settori della diffusione radiofonica e televisiva, nel 2001; la Commissione per la regolazione delle telecomunicazioni, che concerne essenzialmente le telecomunicazioni e i servizi postali, nel 2002; infine, la Commissione per la supervisione finanziaria, che riguarda il settore finanziario non bancario, nel 2003;

b) al limite estremo dei Balcani orientali, in Moldavia (o Repubblica moldava), l'Agenzia nazionale per la regolazione dell'energia è stata istituita nel 1997 e l'Agenzia nazionale per la regolazione per le telecomunicazioni e l'informatica (la quale si occupa di *telecommunications network* e tecnologie informatiche) nel 2000.

3. Il caso polacco e la precoce nonché graduale proliferazione della autorità amministrative indipendenti

Nell'ordinamento giuspubblicistico polacco, il ruolo e le funzioni istituzionali attribuiti agli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica sono da inquadrare alla luce del disegno costituzionale tracciato in materia di pubblica amministrazione dalla vigente legge fondamentale polacca del 1997. Gli organi amministrativi principali sono, oltre a quelli

¹⁹ La denominazione della Commissione è simmetrica a quella della legge per la tutela della concorrenza; v. I. Rakić, *Competitive Neutrality and the Role of the Commission for Protection of Competition of the Republic of Serbia*, in *OECD-GVH Regional Centre for Competition in Budapest (Hungary), Newsletter* n. 15, luglio 2020 (*Competition Policy in Eastern Europe and Central Asia. Focus on Competitive Neutrality*), 14 ss. La Commissione ha anche compiti di consulenza e di cooperazione con gli enti territoriali decentrati: cfr. I. Rakić, *The Role of Competition Advocacy: The Serbian Experience*, in B. Begović, D.V. Popović (Eds.), *Competition Authorities in South Eastern Europe. Building Institutions in Emerging Markets*, Berlin, 2018, 111 ss.

dell'amministrazione statale-governativa e dell'amministrazione delle collettività-comunità territoriali, le istituzioni di utilità pubblica. A questi si aggiungono, per quanto qui interessa, gli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica²⁰.

L'affermazione di autorità indipendenti nel "paesaggio" amministrativo polacco è stata graduale, anche perché è forte e radicata nella concezione polacca dell'amministrazione pubblica l'idea della struttura gerarchica dell'amministrazione medesima, che non concede adeguati spazi di autonomia e indipendenza a organi, organismi, autorità dell'amministrazione pubblica.

Ciononostante, vincendo resistenze e perplessità, sono stati creati organi amministrativi indipendenti, talvolta indicati alternativamente con le espressioni organi indipendenti di amministrazione ovvero anche organi indipendenti dell'amministrazione pubblica. L'istituzione di tali organi è avvenuta a livello sia nazionale o centrale che locale.

Per quanto riguarda il primo dei menzionati livelli, gradini o anche anelli di amministrazione, vale a dire il livello nazionale, troviamo svariate autorità indipendenti, fra le quali le principali sono l'Ufficio per la regolazione delle risorse energetiche, l'Ufficio per la regolazione delle telecomunicazioni e delle poste, l'Ufficio nazionale delle statistiche, l'Ufficio per la protezione della concorrenza e dei consumatori, l'Ufficio per i combattenti e le persone perseguitate; l'Ufficio per il trasporto ferroviario; l'Ispettorato generale per la protezione dei dati personali; l'Ispettorato generale del trasporto stradale e l'Ispettorato nazionale del lavoro. Gli uffici appena ricordati sono guidati da un Presidente o un Direttore, mentre a capo degli ispettorati generali o nazionali è posto, rispettivamente, un Ispettore generale o un Ispettore nazionale. Il panorama delle autorità indipendenti, semi-indipendenti o quasi-indipendenti è, peraltro, reso complesso dal fatto che accanto a questi uffici e ispettorati generali svolgono le loro funzioni istituzionali alcune agenzie nazionali, le quali hanno talvolta natura pubblicistica e altre volte natura di società commerciali, sia pure in quest'ultimo caso costituite da organi della pubblica amministrazione centrale. Nell'ambito di questa seconda categoria di organi amministrativi indipendenti vanno collocati, in particolare: a) l'Agenzia per lo sviluppo economico; b) l'Agenzia del mercato agricolo; c) l'Agenzia per i beni immobili rurali; d) l'Agenzia per la ristrutturazione e la modernizzazione dell'agricoltura; e) l'Agenzia per il patrimonio militare; f) l'Agenzia nazionale della radiodiffusione.

Speciale attenzione va attribuita al Consiglio nazionale per la radio e la televisione (*National Broadcasting Council, KRRiT*)²¹, in quanto si tratta di

²⁰ Si veda, per una dettagliata classificazione, M. Granat, *Pologne*, in *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, II, cit., 373 ss.

²¹ Acr. di *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*. Cfr. B. Klimkiewicz, *Poland*, in M. Cappello (Ed.), *The independence of media regulatory authorities in Europe*, Strasbourg, 2019, 91 ss.

un organo amministrativo indipendente costituzionalizzato, il quale, a differenza degli altri organi sopra ricordati, rappresenta un ente costituzionale e non un semplice ente legislativo. Esso è, infatti, tutelato dalla Costituzione, che lo disciplina agli art. 213-215 inseriti nel Capitolo IX²², dove sono dettate le norme di rango superprimario dedicate agli organi di controllo dello Stato e per la protezione dei diritti. Da notare che la Costituzione polacca del 1997 rinvia a una legge di attuazione della disposizione costituzionale sul Consiglio nazionale per la radio e la televisione; le norme primarie rilevanti sono contenute nella legge del 29 dicembre 1992 sulla radio e la televisione, entrata in vigore il 1° marzo 1993, poi emendata nel 1995, 2005 e 2006.

Con riferimento agli organi dell'amministrazione indipendente creati a livello locale, la dottrina polacca vi comprende in particolare le Camere dei conti regionali, che vigilano sul funzionamento delle collettività territoriali decentrate²³.

Muovendo alla ricerca delle caratteristiche comuni agli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica nel sistema di diritto polacco, possiamo osservare che essi sono stati creati con legge ordinaria, fatta eccezione per il già menzionato Consiglio nazionale per la radio e la televisione che è, invece, espressamente contemplato dalla Costituzione. Tuttavia, anche nell'ambito degli organi amministrativi indipendenti la cui istituzione trova fondamento soltanto nelle disposizioni di rango primario occorre fare una distinzione, a seconda che la legge in questione riguardi unicamente l'autorità amministrativa indipendente ovvero abbia un contenuto normativo più ampio. Così, ad esempio, la legge del 20 agosto 1997 in materia di protezione dei dati personali concerne in via esclusiva la tutela, appunto, dei *personal data*, e lo stesso avviene nel vigore dell'attuale legge del 10 maggio 2018 sulla protezione dei dati personali²⁴, mentre la legge del 7 ottobre 1992²⁵ si occupa del controllo contabile e, in tale contesto, delle Camere dei conti regionali.

Non è facile districarsi nel groviglio delle competenze fissate dall'ordinamento polacco in tema di designazione dei membri degli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica. In alcuni casi il ruolo preponderante è svolto dal Parlamento, in altri dal Governo e in altri ancora dal Presidente della Repubblica. Per esempio, con riguardo all'autorità indipendente forse di maggiore rilevanza, anche in virtù della sua costituzionalizzazione, vale a dire il Consiglio nazionale per la radio e la televisione, esso si componeva di nove membri, che devono tutti possedere

²² *Sub* sez. III.

²³ Cfr., se vuoi, M. Mazza, *Il diritto degli enti territoriali in Polonia*, in *Quaderni regionali*, 2008, 83 ss.

²⁴ Tanto è vero che la legge del 21 febbraio 2019 ha emendato numerose leggi, proprio al fine di garantire l'attuazione della normativa del 2018 sulla tutela dei dati personali.

²⁵ Successivamente emendata e ripubblicata, nel testo consolidato, sul «Giornale delle leggi» n. 55 del 2001.

una significativa esperienza professionale nel settore dei mezzi di comunicazione di massa. Orbene, per quanto riguarda la nomina dei membri del Consiglio nazionale per la diffusione radiotelevisiva, bisogna ricordare che quattro erano designati dalla Camera bassa (Camera dei rappresentanti o Dieta, pol. *Sejm*)²⁶, due dalla Camera alta (Senato)²⁷ e i rimanenti tre da parte del Capo dello Stato. Dopo le modifiche introdotte nel 1995, 2005 e 2006, i membri del Consiglio nazionale radiotelevisivo sono stati ridotti da nove a cinque, dei quali tre nominati dal Capo dello Stato, due scelti dalla *Sejm* e gli altri due dal Senato. L'art. 124, c.1, della Costituzione si limita, infatti, a stabilire che i componenti del Consiglio nazionale per la radio e la televisione sono designati da *Sejm*, Senato e Presidente della Repubblica; di conseguenza, spetta poi alla legge fissare il numero dei membri del Consiglio nazionale radiotelevisivo scelti dalle tre autorità/organi appena indicati.

Se, comunque, si vuole individuare un criterio di prevalenza, si può osservare che spesso la nomina del vertice istituzionale dell'organo indipendente dell'amministrazione pubblica spetta al Primo Ministro, il quale effettua la designazione su proposta del ministro competente. Lo stesso Premier ha il potere di revocare la persona nominata prima della scadenza del mandato istituzionale. Esemplicando, ciò si verifica nel caso del Direttore dell'Ufficio per i combattenti e le persone perseguitate, il quale viene nominato²⁸ dal Primo Ministro su indicazione del ministro per gli Affari sociali, in conformità alle disposizioni contenute nel terzo comma dell'art. 7 della legge del 24 gennaio 1991 sui combattenti e certe categorie di persone vittime di persecuzioni perpetrate durante la guerra e nel dopoguerra; analogamente avviene per il presidente dell'Ufficio per il trasporto ferroviario, la cui nomina²⁹ compete al capo dell'Esecutivo nazionale, su proposta formulata dal ministro dei Trasporti, secondo quanto dispone il primo comma dell'art. 11 della legge del 28 marzo 2003 sul trasporto per via ferroviaria.

Esistono doveri di informazione e controlli gravanti sulle autorità amministrative indipendenti. Ad esempio, il Consiglio nazionale per la radio e la televisione è tenuto a presentare una relazione annuale sull'attività svolta alla Camera dei rappresentanti, al Senato e al Presidente della Repubblica, nonché una più snella nota informativa al Primo Ministro. La legge del 1992 sul Consiglio nazionale radiotelevisivo stabilisce peraltro, all'art. 12, che qualora la Dieta, il Senato ovvero il Capo dello Stato non approvino il rapporto, ne consegue l'automatico scioglimento³⁰ dell'organo amministrativo indipendente competente in materia di radio e televisione. È impossibile, comunque, individuare criteri generali uniformi. Proseguendo nell'esemplificazione, troviamo infatti che i presidenti delle Camere dei conti

²⁶ Formata da quattrocentosessanta deputati.

²⁷ Del quale fanno parte cento senatori.

²⁸ Ed, eventualmente, revocato.

²⁹ Nonché, correlativamente, la possibile revoca.

³⁰ Seguito dal rinnovo integrale.

regionali sono tenuti a inviare un rapporto annuale sui controlli svolti e sull'esecuzione degli obblighi di bilancio da parte degli enti territoriali decentrati alla *Sejm*, al Senato e inoltre al ministro degli Interni e dell'Amministrazione. Dal canto suo, il presidente dell'Ufficio per la regolazione delle telecomunicazioni e delle poste ha il dovere, ai sensi del secondo comma dell'art. 192 della legge sulle telecomunicazioni, di trasmettere il rapporto annuale sull'attività svolta al ministro delle Telecomunicazioni. In alcuni casi, d'altra parte, le autorità appaiono più semi-indipendenti che pienamente indipendenti, se si riflette sul fatto che, ad esempio, l'Ispettorato nazionale del lavoro è collocato in una posizione funzionale di dipendenza rispetto al Parlamento, mentre le Camere regionali dei conti sono poste sotto la vigilanza del ministro degli Interni e dell'Amministrazione³¹. Da tale quadro normativo deriva l'impressione di una separazione, ancora da perfezionare, fra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, nonché fra questi da un lato, e le autorità autenticamente indipendenti dei paesi della *western legal tradition* dall'altro; né tale impressione è sufficientemente mitigata dalla ulteriore constatazione che nei casi da ultimo menzionati il controllo del potere legislativo e del potere esecutivo sull'attività degli organi (qualificati come) indipendenti dell'amministrazione pubblica è configurato esclusivamente di legittimità, senza possibilità di estendersi a valutazioni in merito alla convenienza o all'opportunità del comportamento di autorità-organi indipendenti.

Inoltre, fra i requisiti e le condizioni stabiliti dalle varie leggi per essere nominati componenti degli organi amministrativi indipendenti è, in alcune ipotesi, contemplato anche il previo esperimento di procedure concorsuali e/o di selezione comparativa, come avviene per il conferimento della carica di presidente delle Camere dei conti regionali, che compete al Primo Ministro su proposta del ministro degli Interni e dell'Amministrazione, il quale ultimo indica il nominativo dopo l'espletamento delle prescritte procedure di concorso.

Le principali garanzie d'indipendenza delle autorità di regolazione e controllo previste dall'ordinamento polacco consistono nell'autonomia assicurata dalla legislazione al loro potere decisionale, nell'autonomia finanziaria secondo quanto stabilito dalla legge 26 novembre 1998, sostituita dalla legge 27 agosto 2009, sulle finanze pubbliche, nel fatto che il mandato istituzionale conferito ai membri degli organi amministrativi indipendenti ha una durata differente e abitualmente più ampia di quella delle autorità statali che attribuiscono il relativo mandato, nonché nell'espressa indicazione nelle leggi istitutive degli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica delle possibili cause di revoca anticipata del mandato. Un'ulteriore garanzia d'indipendenza può essere ravvisata nel fatto

³¹ Il ministero venne frazionato nel 2011 in ministero degli Interni e ministero dell'Amministrazione e della Digitalizzazione, ma nel 2015 i due ministeri furono nuovamente accorpati.

che le decisioni adottate dagli organi indipendenti d'amministrazione possono essere legalmente contestate soltanto in sede giudiziaria, davanti ai tribunali amministrativi.

Come risulta anche da quanto appena detto in ordine all'impugnazione giurisdizionale dei provvedimenti emanati dalle autorità amministrative indipendenti, tali provvedimenti assumono la natura di atti amministrativi. D'altro canto, gli organi indipendenti dell'amministrazione pubblica hanno, di norma, la possibilità di presentare proposte, formulare pareri e opinioni, avanzare richieste alle autorità competenti, inclusi il Parlamento e il Governo nazionale, nelle materie rispetto alle quali esercitano i poteri istituzionali di regolazione, garanzia e controllo.

4. I paesi baltici alle porte dell'Occidente: l'esperienza paradigmatica della Lituania

Cosa accade nei paesi baltici post-sovietici con riguardo al settore emergente delle autorità amministrative indipendenti? Volgiamo lo sguardo all'ordinamento della Repubblica lituana³², quale esempio significativo di un rapido avvicinamento ai modelli occidentali³³. Si tratta di un sistema normativo "giovane", fondato sulla dichiarazione d'indipendenza del 1990 e sulla Costituzione post-socialista del 1992. L'attuale diritto pubblico lituano recepisce il principio della separazione dei poteri; in particolare, il potere giurisdizionale è articolato nella giurisdizione ordinaria e in quella amministrativa. Sebbene non risultino organi amministrativi espressamente qualificati autorità amministrative indipendenti³⁴³⁵, tuttavia vi sono istituzioni pubbliche costituite mediante legge ordinaria del Parlamento, che in lituano è chiamato *Seimas*, le quali sono dotate di autonomia rispetto all'organizzazione gerarchica ministeriale e hanno funzioni di controllo e garanzia. Le autorità amministrative in esame sono responsabili davanti al potere legislativo o al potere esecutivo, il controllo su di esse venendo esercitato dal Primo Ministro o dal Presidente del Parlamento. In ogni caso, le autorità amministrative di vigilanza e garanzia non sono soggette al controllo ministeriale. Ancora in via generale si può dire che tali autorità amministrative emanano provvedimenti e decisioni di natura parimenti amministrativa, impugnabili davanti ai giudici del contenzioso amministrativo. Il finanziamento delle autorità amministrative lituane di regolazione, controllo e garanzia è posto a carico del bilancio dello Stato, approvato dal Parlamento nazionale.

³² Per l'evoluzione storica della Lituania (*Lietuva*), cfr. G. Armillotta, *La lunga strada baltica verso la libertà. Prolegomeni alla storia di Estonia, Lettonia e Lituania*, Modica, 2006.

³³ Ho avuto occasione di evidenziare tale caratteristica della transizione politico-costituzionale lituana in M. Mazza, *La Costituzione della Lituania (1992)*, in M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*, III, Padova, 2013, 111 ss.

³⁴ L'osservazione è di E. Zitkeviciute, *Lituanie*, in *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, II, cit., 336 ss.

Nel tentativo di classificare le autorità amministrative di regolazione e controllo create *ex lege* al di fuori della piramide degli organi amministrativi ministeriali, con le caratteristiche sopra descritte e perciò definibili come la variante lituana delle autorità amministrative indipendenti, si può convenire³⁵ su una distinzione di massima che, pur tenendo conto del fatto che siamo di fronte ad aspetti non isolati bensì strettamente interconnessi³⁶, valorizzi la prevalenza del profilo attinente la regolazione delle attività economiche di interesse generale (e/o dei servizi di interesse economico generale, SIEG) rispetto al profilo più direttamente relativo alla tutela dei diritti individuali e degli interessi legittimi dei cittadini.

Fra le autorità indipendenti di regolazione delle attività economiche un posto di primo piano spetta al Consiglio della concorrenza. Esso si compone di cinque membri, incluso il presidente, tutti nominati dal Capo dello Stato su indicazione del Primo Ministro. La durata del mandato è di sei anni, mentre il presidente del Consiglio della concorrenza dura in carica cinque anni. Il mandato istituzionale di componente del Consiglio della concorrenza è rinnovabile per una sola volta. Sull'organizzazione e il funzionamento del Consiglio della concorrenza bisogna notare che il relativo regolamento è stato approvato con decisione del Governo nazionale n. 822 del 12 luglio 1999. In base a queste norme regolamentari, il Consiglio della concorrenza dispone in primo luogo di un proprio apparato amministrativo, composto da funzionari e impiegati. Le riunioni del Consiglio della concorrenza hanno una frequenza almeno mensile. Il Consiglio adotta le decisioni a maggioranza (*quorum* funzionale o deliberativo), mentre le riunioni sono valide se sono presenti almeno tre componenti (*quorum* costitutivo o strutturale) dell'autorità amministrativa indipendente di regolazione della concorrenza.

Con riguardo alle funzioni del Consiglio della concorrenza, va detto che l'autorità amministrativa indipendente si occupa di controllare che le norme in materia di concorrenza, pubblicità e prezzi vengano correttamente applicate e rispettate dagli operatori economici sia pubblici che privati. Se l'autorità di regolazione rileva la commissione di infrazioni alle menzionate discipline, ha il potere di irrogare sanzioni amministrative, rispetto alle quali i soggetti (asseritamente) trasgressori hanno facoltà di proporre impugnazione giurisdizionale davanti alla Corte distrettuale della capitale Vilnius. Rientra nelle competenze del Consiglio della concorrenza anche la vigilanza sugli aiuti di Stato alle imprese, nell'ottica della disciplina comunitaria e tenuto conto del fatto che dal 1° maggio 2004 la Lituania è entrata a far parte dell'Unione europea. Compete, inoltre, al Consiglio della concorrenza esaminare in via preventiva progetti di legge concernenti

³⁵ Cfr. E. Zitkeviciute, *op. cit.*, 338.

³⁶ Nella cornice generale del manifestarsi di combinazioni, contaminazioni e osmosi fra pubblico e privato, fenomeni dovuti al diffondersi dei valori di libero mercato e alla contrazione dei modelli di erogazione diretta dei servizi di interesse economico generale a carico degli apparati pubblici.

tematiche della concorrenza, della pubblicità commerciale e della politica dei prezzi, potendo in questi casi trasmettere le proprie osservazioni e conclusioni sia al potere esecutivo che al parlamento. L'attività istituzionale del Consiglio della concorrenza non è soggetta a controlli da parte del potere esecutivo nazionale né del potere legislativo; il Consiglio è però tenuto a presentare una relazione annuale sulle funzioni svolte in materia di attuazione della politica della concorrenza sia al Governo centrale che al Parlamento. Le spese di funzionamento del Consiglio della concorrenza sono poste a carico del bilancio dello Stato.

La Commissione di regolazione del mercato dei valori mobiliari costituisce un'altra autorità amministrativa indipendente dell'ordinamento lituano. La Commissione è formata, secondo quanto stabilisce la decisione adottata dal Governo nazionale in data 3 settembre 1991, da cinque membri. Circa il procedimento di designazione dei componenti della Commissione dei valori mobiliari, va detto che essi sono eletti dal parlamento per la durata di cinque anni, previa indicazione dei nominativi dei candidati formulata dal Presidente della Repubblica. In tal modo, intervengono a vario titolo e in differenti momenti nell'organizzazione e nel funzionamento della Commissione di regolazione e controllo del mercato dei valori mobiliari sia il potere esecutivo centrale, che ha dato vita alla Commissione mediante la sopra ricordata decisione del 1992, sia anche l'Assemblea parlamentare e il Capo dello Stato in sede di scelta dei membri della Commissione medesima. La guida dei lavori della Commissione dei valori mobiliari è affidata al suo presidente, il quale è assistito dal vice-presidente (o presidente-aggiunto). Per quanto concerne, poi, il personale amministrativo che lavora presso la Commissione dei valori mobiliari, si registra una differenza rispetto alla situazione di cui si è detto in precedenza relativamente alla Commissione della concorrenza che dispone di propri funzionari e impiegati, dal momento che per la Commissione dei valori mobiliari soltanto una parte dei funzionari e impiegati sono dipendenti della Commissione, mentre il restante personale è formato da funzionari statali assegnati funzionalmente a svolgere la loro attività nell'ambito della Commissione nazionale per la regolazione del mercato dei valori mobiliari.

Le funzioni della Commissione riguardano, come è evidente, il mercato lituano dei valori mobiliari. Essa dispone di potestà normativa secondaria, in quanto adotta i regolamenti in materia di attività di agente borsistico, di rilascio delle relative licenze, nonché di emissione dei valori mobiliari. Se la normativa in tema di mercato dei valori mobiliari non viene osservata, le infrazioni sono punite dalla Commissione di regolazione del mercato dei valori mediante l'irrogazione di sanzioni amministrative. La commissione svolge, altresì, un'attività di consulenza nei confronti sia del Governo nazionale che del Parlamento nel settore di regolazione del mercato borsistico e dei valori mobiliari, potendo anche sottoporre all'attenzione del Legislativo proprie proposte e progetti elaborati nelle materie di

competenza. La finalità fondamentale dell'azione istituzionale della Commissione per la regolazione del mercato mobiliare è, comunque, di duplice natura, dovendo essa garantire il regolare funzionamento del mercato borsistico e dei valori mobiliari e proteggere i diritti e gli interessi legittimi degli investitori³⁷. Quanto, infine, all'indipendenza finanziaria, la Commissione per i valori mobiliari dispone, al pari di quanto si verifica per la Commissione per la concorrenza³⁸, di un *budget* gravante sul bilancio statale.

Anche nell'ordinamento lituano troviamo, come già si è visto in precedenza per il diritto polacco, un'autorità amministrativa indipendente competente con riguardo alla radiodiffusione e alla televisione. Nel diritto pubblico della Lituania, questo organo indipendente di regolazione e controllo prende il nome di Commissione per la radio e la televisione della Lituania (CRTL). La Commissione radiotelevisiva lituana si compone di undici membri, designati secondo le seguenti modalità: due componenti nominati dal Presidente della Repubblica; tre membri eletti dal Parlamento, su indicazione del ministro dell'Istruzione, della Scienza e della Cultura, di cui uno designato dai gruppi politici di opposizione; tre da parte dell'Unione degli artisti di Lituania; uno dall'Unione dei giornalisti di Lituania e un altro dall'Associazione dei giornalisti lituani; uno, infine, dalla Conferenza dei vescovi della Chiesa cattolica di Lituania.

La durata del mandato istituzionale dei membri della Commissione per la radio e la televisione è di quattro anni, fermo restando per tutti i componenti della Commissione il divieto di ricevere più di due mandati consecutivi. La Commissione agisce sotto la guida del suo presidente, che viene eletto, al pari del vice-presidente della CRTL, dal Parlamento per la durata di quattro anni, con il vincolo del divieto di oltre due mandati successivi.

Sono stabilite precise incompatibilità per i componenti della Commissione per la radio e la televisione. Innanzi tutto, essi non possono contemporaneamente essere parlamentari o membri del Governo nazionale, oppure anche far parte del Consiglio della radio e della televisione nazionali, le cui competenze peraltro si sovrappongono per certi aspetti a quelle della Commissione per la radio e la televisione della Lituania. Non possono, inoltre, avere rapporti di lavoro dipendente, collaborazione, consulenza anche occasionale con le emittenti radiofoniche e televisive, e tale divieto è esteso anche ai membri delle famiglie dei commissari. Infine, i componenti della CRTL devono astenersi durante il mandato istituzionale dallo svolgimento di attività politiche, né possono essere iscritti o mantenere l'iscrizione a partiti e organizzazioni politiche.

³⁷ Si tratta, peraltro, di profili necessariamente interconnessi, di cui anzi l'uno costituisce lo specchio dell'altro.

³⁸ Cfr. *supra*, in questo stesso paragrafo.

I compiti essenziali della Commissione per la radio e la televisione della Lituania riguardano la regolazione e il controllo sul mercato radiotelevisivo, a partire dal rilascio delle licenze e concessioni che compete, appunto, alla Commissione³⁹. La CRTL esercita, inoltre, la vigilanza sul contenuto dei programmi radiodiffusi, oltretutto il controllo generale sul rispetto da parte delle emittenti delle prescrizioni stabilite nelle licenze amministrative rilasciate dalla stessa CRTL. L'efficacia e l'efficienza di tali controlli sono, tuttavia, in parte offuscate dal fatto che non vi è assoluta chiarezza nella divisione dei compiti istituzionali fra la Commissione per la radio e la televisione di Lituania e il già menzionato Consiglio della radio e della televisione nazionali nonché, per quanto riguarda in particolare la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza rispetto alla diffusione di programmi radiofonici e, soprattutto, televisivi, fra la CRTL da un lato e, dall'altro lato, l'Ispettore per l'etica dei giornalisti in Lituania e il Difensore (*Ombudsman*) dei diritti dei bambini.

La Commissione per la radio e la televisione della Lituania è responsabile davanti al Parlamento, dovendo presentare al Legislativo e all'Esecutivo nazionali un rapporto biennale sull'attività istituzionale svolta, sul rispetto delle regole da parte degli operatori radiotelevisivi del settore sia pubblico che privato, come anche sulle dinamiche evolutive del mercato audiovisivo che la Commissione ritiene di evidenziare come prioritarie.

Bisogna, infine, notare che se non è dubbia la posizione di indipendenza della Commissione per la radio e la televisione della Lituania rispetto al potere esecutivo centrale e allo stesso potere legislativo, i quali non possono esercitare alcuna forma di controllo diretto sulla CRTL, qualche perplessità suscita invece il meccanismo di finanziamento della Commissione, che è posto a carico delle emittenti radiofoniche private, nella misura dello 0,6 per cento dei loro ricavi annui⁴⁰. L'indipendenza finanziaria della Commissione per la radio e la televisione è, infatti, sempre esposta al rischio di "cattura" da parte degli operatori economici e commerciali del settore della diffusione radiotelevisiva.

Sempre con riferimento alla categoria delle autorità amministrative indipendenti con funzioni e poteri di regolazione delle attività economiche, si segnala la Commissione della Repubblica per il controllo delle assicurazioni, il cui regolamento di organizzazione e funzionamento è stato adottato dal governo nazionale con la decisione n. 27 del 13 gennaio 2004. La commissione esercita la vigilanza sul mercato dell'assicurazione e della riassicurazione, controllando inoltre le attività dei mediatori nei settori assicurativo e riassicurativo.

³⁹ La CRTL stabilisce, altresì, l'importo della tassa da versare per ottenere le licenze di diffusione radiotelevisiva.

⁴⁰ Derivanti dal pagamento dei canoni d'abbonamento, per le televisioni che trasmettono programmi criptati, e dalla pubblicità per le emittenti radiofoniche commerciali e per quelle televisive che diffondono "in chiaro".

Sul piano della composizione della Commissione per il controllo delle assicurazioni, essa è formata da cinque membri. Il presidente della commissione viene designato dal Primo Ministro, su indicazione del ministro delle Finanze. Gli altri quattro componenti della commissione, fra cui anche il vice-presidente (o presidente-aggiunto), sono parimenti scelti dal Premier, ma su proposta dello stesso presidente della Commissione per le assicurazioni.

I componenti della commissione sono nominati con un mandato di durata quinquennale, rinnovabile una sola volta. Il Primo Ministro mantiene, comunque, il potere di revocare i singoli membri della Commissione per le assicurazioni prima della scadenza del mandato. Occorre notare, peraltro, che i casi nei quali il Premier ha la possibilità di revocare la carica di membro della Commissione sono configurati dal regolamento su organizzazione e funzionamento della Commissione in modo abbastanza elastico, dal momento che accanto a ipotesi per così dire abituali quali le dimissioni volontarie accettate dal capo del Governo, le infermità fisiche che si protraggono nel tempo impedendo l'esercizio delle funzioni o l'aver riportato condanne penali, troviamo anche la generica previsione della violazione dei doveri istituzionali, nonché un ancora maggiormente sfumato rinvio a una situazione per la quale, a giudizio del Primo Ministro, il componente della Commissione repubblicana per il controllo delle assicurazione non risulta più essere «all'altezza» dei compiti istituzionali connessi alla carica.

Le incompatibilità dei membri della Commissione della Repubblica per il controllo delle assicurazioni sono rigorose, poiché contemplano il divieto di svolgere altre attività remunerate, con la sola eccezione dell'insegnamento superiore, nonché in particolare l'obbligo di astenersi da qualsivoglia rapporto di natura professionale con le imprese operanti nel settore dell'assicurazione e/o della riassicurazione.

Quanto alle modalità di funzionamento, la Commissione di regolazione e controllo delle assicurazioni si riunisce validamente con la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti, dovendo comunque partecipare alla riunione il presidente o il vice-presidente, mentre le decisioni sono adottate secondo la regola della maggioranza.

La commissione, come si è detto, costituisce un'autorità amministrativa indipendente con funzioni di regolazione e controllo del mercato assicurativo lituano, con competenza fra l'altro al rilascio e all'eventuale revoca delle licenze previste dalla normativa del paese baltico per esercitare l'attività di impresa (individuale o collettiva) assicurativa nonché per svolgere la professione di mediatore e agente di assicurazione⁴¹. Se la Commissione ravvisa una violazione delle disposizioni applicabili all'attività di assicurazione o di riassicurazione, essa ha il potere di emanare

⁴¹ La commissione è, altresì, competente per quanto riguarda l'indizione e l'espletamento degli esami per l'abilitazione al lavoro di agente d'assicurazione.

sanzioni amministrative a carico del soggetto che ha posto in essere l'infrazione. Nei confronti della sanzione irrogata dalla Commissione della Repubblica per la regolazione e il controllo delle assicurazioni è esperibile il ricorso giurisdizionale davanti agli organi della giustizia amministrativa⁴².

Il Governo nazionale⁴³ non ha poteri di intervento diretto sull'esercizio delle funzioni di competenza della Commissione per il controllo delle assicurazioni, la quale peraltro è tenuta a trasmettere ogni due anni all'esecutivo della Lituania una relazione analitica sull'attività svolta e sulla situazione generale del mercato assicurativo. In aggiunta alla relazione analitica biennale, la Commissione deve inviare annualmente al Governo centrale un rapporto informativo, concernente anch'esso⁴⁴ le funzioni della Commissione e le condizioni del mercato delle assicurazioni.

Un'ultima osservazione riguarda le modalità di finanziamento delle spese per il funzionamento della Commissione per il controllo delle assicurazioni. Essa utilizza le somme derivanti dal pagamento da parte degli agenti di assicurazione di una tassa, il cui ammontare è stabilito dal Governo centrale, sull'importo dei contratti di assicurazione che siano stati regolarmente stipulati. Da ciò consegue che la Commissione di regolazione e controllo del mercato assicurativo è effettivamente indipendente rispetto al Legislativo e all'Esecutivo, se non per quanto concerne l'aspetto specifico della determinazione del *quantum* dovuto dagli agenti di assicurazione alla Commissione a titolo di tassazione, mentre in relazione agli operatori economici del settore assicurativo e riassicurativo sembrano riproporsi i medesimi dubbi e timori sopra prospettati trattando dell'analogo, *mutatis mutandis*, meccanismo di finanziamento della Commissione per la radio e la televisione della Lituania, con tutti i pericoli che ne conseguono sotto il problematico profilo della eventuale "cattura" dell'organo controllore da parte dei soggetti controllati, nonché in definitiva per l'effettiva tutela dei diritti e degli interessi legittimi degli utenti che concludono i contratti di assicurazione (o di riassicurazione).

Un certo interesse suscita anche l'esame delle caratteristiche ordinamentali della Commissione nazionale di controllo dei prezzi e dell'energia. Il regolamento su organizzazione, funzionamento e competenze di questa autorità amministrativa indipendente del diritto lituano è stato approvato con decisione del governo nazionale n. 1747 del 7 novembre 2002. La Commissione è formata da cinque componenti, fra cui il presidente,

⁴² Qualora i giudici del contenzioso amministrativo decidano che la sanzione non doveva essere applicata, la sentenza giudiziaria ha l'effetto c.d. demolitorio di annullamento del provvedimento sanzionatorio adottato dall'autorità amministrativa indipendente del settore assicurativo (e riassicurativo).

⁴³ Analogamente al Parlamento.

⁴⁴ In una veste, evidentemente, semplificata rispetto agli *standards* di esposizione, argomentazione, motivazione e valutazione anche prospettica previsti per la relazione biennale.

nominati dal capo dello Stato su indicazione del Primo Ministro⁴⁵. La durata della carica è di cinque anni, senza limitazione al numero di mandati che possono essere conferiti alla medesima persona. Sulla base del regolamento governativo n. 1747/02, le riunioni della Commissione nazionale di controllo dei prezzi e dell'energia sono valide se ad esse partecipano almeno quattro componenti; per l'adozione delle decisioni si osserva la regola della maggioranza.

Le competenze della Commissione, che sono piuttosto ampie, riguardano in primo luogo la fissazione dei prezzi e delle tariffe per la distribuzione e fornitura di energia elettrica, gas, acqua e riscaldamento per uso sia domestico che industriale e commerciale. Bisogna notare, peraltro, che il compito della Commissione è limitato allo stabilire i prezzi e le tariffe massime. Inoltre, la Commissione per il controllo dei prezzi e dell'energia rilascia le necessarie licenze alle imprese che si occupano della somministrazione di energia elettrica. Ancora, è compito della Commissione ricevere i reclami dei consumatori e utenti, potendo irrogare sanzioni suscettibili di impugnazione davanti agli organi della giurisdizione amministrativa.

Sul piano dei rapporti con gli altri poteri dello Stato, la Commissione e i suoi componenti dispongono, come si visto, di una posizione qualificabile in termini di indipendenza, dovendo soltanto inviare la relazione annuale sull'attività svolta al Presidente della Repubblica, al Parlamento e al Governo nazionale. L'indipendenza finanziaria, infine, è garantita mediante il finanziamento della Commissione a carico del bilancio dello Stato⁴⁶.

Nell'ambito delle autorità amministrative indipendenti che in Lituania si occupano prevalentemente della protezione dei diritti soggettivi individuali, secondo il criterio classificatorio generale sopra enunciato, occorre esaminare alcune peculiari istituzioni pubbliche. Viene in considerazione l'Ispettore per l'etica dei giornalisti, eletto dal Parlamento nazionale su indicazione della Commissione dei giornalisti e degli editori. La durata del mandato è di cinque anni. Sono stabilite precise incompatibilità per l'Ispettore, dal momento che lo stesso non può essere nel contempo membro del Parlamento o del Governo nazionale, né esercitare funzioni di consulenza per esponenti politici o partiti. D'altro canto, il titolare della carica di Ispettore per l'etica dei giornalisti incontra il divieto di instaurare o mantenere rapporti di lavoro subordinato ovvero di collaborazione

⁴⁵ Il Presidente della Repubblica ha anche il potere di revocare prima della scadenza del mandato i componenti della Commissione nazionale di controllo dei prezzi e dell'energia.

⁴⁶ Nella prima sotto-categoria di autorità amministrative indipendenti contemplate dall'ordinamento lituano e che si sta ora esaminando sono da includere anche alcuni organi di minore rilevanza comparativa rispetto a quelli fatti oggetto di analisi nel testo. Essi sono, in particolare, rappresentati dalla Commissione nazionale di sorveglianza sui giochi d'azzardo e dal Servizio nazionale di controllo sul tabacco e l'alcol.

professionale con case editrici, emittenti radiofoniche e televisive, organi della stampa sia quotidiana che periodica.

Le funzioni fondamentali dell'Ispettore consistono nel decidere sui reclami presentati dai cittadini che ritengono di avere subito una violazione del proprio diritto all'onore, alla dignità personale e/o alla reputazione per effetto di notizie diffuse dai mezzi di comunicazione di massa; l'Ispettore vigila, inoltre, sulla riservatezza e sul diritto alla vita privata degli individui, rispetto alle possibili aggressioni portate a tali valori garantiti dall'ordinamento da parte dei *media*. L'Ispettore ha, altresì, compiti di più ampio respiro riguardanti la protezione dei principi essenziali della comunicazione e dell'informazione in una società democratica. Circa lo stato di attuazione di questi principi, come anche in ordine al non sempre facile rapporto fra mezzi di comunicazione di massa, attività professionale giornalistica e tutela del diritto alla *privacy* e alla dignità dei cittadini, l'Ispettore per l'etica dei giornalisti è tenuto a predisporre una dettagliata relazione con cadenza biennale.

I principi che reggono lo svolgimento delle funzioni dell'ispettore sono quelli della legalità, imparzialità, giustizia e pubblicità. Come si è visto, l'ispettore emana decisioni, contro le quali è comunque esperibile il rimedio giurisdizionale⁴⁷.

Infine, dall'angolatura dell'indipendenza finanziaria, bisogna ricordare che le spese di funzionamento dell'Ispettorato per l'etica giornalistica, incluse ovviamente le retribuzioni spettanti all'Ispettore nonché ai funzionari e impiegati dell'Ispettorato, sono integralmente a carico del bilancio statale.

Soffermandoci ancora sul piano dell'osservanza delle regole etiche, troviamo istituita nel sistema di diritto pubblico lituano l'Alta Commissione per l'etica dei funzionari pubblici, creata in base alla risoluzione n. VIII-1233 del Parlamento nazionale adottata il 10 giugno 1999⁴⁸. La Commissione è formata da cinque componenti, tutti eletti dal Parlamento, proposti in ragione di uno ciascuno dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Parlamento, dal Primo Ministro, dal Presidente della Corte suprema e dal presidente dell'Associazione dei giuristi (c.d. cinque presidenti). Spetta, inoltre, all'Assemblea parlamentare designare il presidente dell'Alta Commissione per l'etica dei funzionari della pubblica amministrazione, il quale deve essere scelto fra i cinque componenti nominati con il procedimento innanzi delineato. Qualora, poi, il Parlamento non trovi l'accordo necessario per individuare e votare il presidente dell'Alta

⁴⁷ Il termine per la proposizione del ricorso davanti all'autorità giudiziaria competente è di trenta giorni dal deposito (e relativa comunicazione) del provvedimento dell'Ispettore per l'etica dei giornalisti in Lituania.

⁴⁸ Cfr. S. Pivoras, *Post-Communist Public Administration in Lithuania*, in S. Liebert, S.E. Condrey, D. Goncharov (Eds.), *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton (FL), 2013, 135 ss., spec. 153.

Commissione per l'etica dei funzionari, i relativi compiti istituzionali di guida e direzione della Commissione vengono espletati dal membro di età più avanzata, e ciò naturalmente fino a quando il presidente di nomina parlamentare venga regolarmente eletto.

Se si può parlare di un controllo anticipato del Parlamento sull'Alta Commissione per l'etica dei funzionari pubblici, nella misura in cui tutti i componenti della Commissione in questione sono eletti dal Legislativo nazionale, una volta insediati nella carica i membri della Commissione sono sottratti all'influenza del potere sia legislativo che esecutivo. Il solo dovere istituzionale dell'Alta Commissione per l'etica dei funzionari è quello di inviare una relazione annuale sull'attività svolta al Parlamento⁴⁹.

Il mandato istituzionale dei componenti dell'Alta Commissione per l'etica dei funzionari pubblici è di quattro anni, con la possibilità di essere rinnovato una sola volta. Le deliberazioni della Commissione sono valide se ottengono il voto favorevole di almeno tre componenti.

Sul piano organizzativo e strutturale, si può ricordare che l'Alta Commissione per l'etica dei funzionari è finanziata dall'erario pubblico, dispone di un segretariato con personale dipendente proprio nonché di funzionari statali distaccati presso la Commissione, deve inoltre uniformarsi nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali ai principi generali di indipendenza, legittimità, imparzialità e pubblicità.

Dal punto di vista funzionale, l'Alta Commissione per l'etica dei funzionari pubblici ha compiti di studio, proposta, consulenza in materia di etica della funzione pubblica, potendo anche recare un contributo all'elaborazione delle leggi concernenti il settore di competenza. In particolare, la Commissione vigila sull'osservanza delle norme che riguardano il coordinamento degli interessi privati e pubblici nel servizio statale, soprattutto sotto il profilo delle misure di contrasto alla corruzione.

Un'altra interessante autorità amministrativa indipendente che è stata istituita nell'ordinamento lituano con il compito di proteggere i diritti individuali è il Difensore dei diritti dei bambini⁵⁰.

Questa peculiare figura di autorità indipendente di controllo è eletta dal Parlamento, su proposta del suo Presidente, e resta in carica quattro anni, rinnovabili una sola volta. Al legislativo resta il potere di revocare la fiducia accordata al Difensore dei diritti dell'infanzia prima della scadenza quadriennale del mandato. Ulteriori ipotesi di decadenza dalla carica si hanno quando il Difensore dei diritti dei bambini subisce una condanna penale, oppure non è in grado di svolgere la sua attività istituzionale per oltre quattro mesi a causa di infermità fisica, ovvero ancora quando un collegio medico attesta la sua inabilità psicofisica a continuare nell'esercizio

⁴⁹ La trasmissione all'Assemblea parlamentare della relazione (o rapporto) indicato nel testo deve essere effettuata entro il 15 maggio di ciascuno anno.

⁵⁰ Di questo organismo indipendente si è fatto cenno *ante*, a proposito delle possibili sovrapposizioni con le funzioni istituzionali della Commissione per la radio e la televisione della Lituania.

delle funzioni. D'altro canto, il Difensore dei diritti dell'infanzia può presentare le dimissioni anticipate dalla relativa carica.

Il Difensore dei diritti dell'infanzia è affiancato da un difensore-aggiunto, anch'esso designato dal Parlamento d'intesa con il Presidente dell'Assemblea legislativa.

Con riguardo ai requisiti per la nomina, il Difensore dei diritti dei bambini deve essere una persona di moralità e reputazione irreprensibile, in possesso della cittadinanza lituana e con una formazione superiore (a livello di laurea) in giurisprudenza. Gli stessi requisiti valgono per la designazione del difensore-aggiunto, con la sola differenza che per quest'ultimo la formazione superiore negli studi giuridici è considerata equivalente a quella negli studi di pedagogia. Il regime delle incompatibilità stabilito per il Difensore dei diritti dei bambini gli preclude la possibilità di svolgere qualsiasi attività professionale, fatta eccezione per compiti di insegnamento, di natura pedagogica ovvero più genericamente di carattere «creativo».

Per adempiere ai suoi doveri istituzionali il Difensore dei diritti dell'infanzia dispone di un apparato amministrativo, del quale fanno parte non solo il difensore-aggiunto, ma anche consiglieri del difensore, funzionari e impiegati. Tutte le spese di funzionamento dell'autorità indipendente per la protezione dei diritti dei bambini sono poste a carico del bilancio statale.

La competenza fondamentale del controllore dei diritti dell'infanzia consiste, come si è appena detto, nel tutelare i diritti e gli interessi dei bambini, ricevendo i reclami che gli vengono indirizzati, nonché esercitando una supervisione generale sulle istituzioni e organizzazioni sia pubbliche che private che si occupano di bambini, incluse le istituzioni create per gli orfani.

Nello svolgimento dei suoi compiti il Difensore dei diritti dell'infanzia è sottratto a ogni influenza o direttiva sia del potere legislativo che del potere esecutivo, come anche degli enti territoriali decentrati. Il Difensore deve uniformare la sua attività ai principi di legittimità, imparzialità, pubblicità e priorità dei diritti e degli interessi dei bambini. Nei confronti del Parlamento, è tenuto a trasmettere annualmente⁵¹ una relazione sull'attività svolta⁵².

⁵¹ Entro il 1° aprile di ciascun anno.

⁵² Fra le altre autorità indipendenti lituane con competenza prevalente in tema di protezione dei diritti individuali vanno, inoltre, menzionate: la Commissione centrale per le elezioni, la cui attività riguarda anche le consultazioni referendarie; il Consiglio nazionale della sanità; il Servizio per il controllo delle uguali possibilità degli uomini e delle donne; l'Ispettorato per l'energia nucleare, che si occupa di sicurezza nucleare (su quest'ultimo aspetto v., per quanto concerne i PECO/ECOB e le Repubbliche post-sovietiche o NEI – sigla quest'ultima con la quale si indicano i nuovi Stati Indipendenti della CSI –, il rapporto dell'Agence pour l'énergie nucléaire dell'Organisation de coopération et de développement économiques, *Législation nucléaire en Europe centrale et orientale et dans les NEI*, Paris, 2004, e S. Thomas, *Nuclear Power in Eastern Europe*, in *Economia delle fonti di energia*, 1991, 39 ss.).

5. Le peculiarità dell'ordinamento romeno in tema di autorità amministrative autonome

L'ordinamento romeno post-socialista si distingue nel panorama comparatistico, riferito anche ma non soltanto ai sistemi normativi dei paesi dell'Est europeo, per il fatto che le autorità amministrative autonome (AAA) – espressione che la dottrina romena sembra preferire a quella abituale di autorità amministrativa indipendente (AAI)⁵³ – sono contemplate dal diritto costituzionale. Le statuizioni rilevanti di rango superprimario sono contenute negli attuali art. 116-117 della Carta costituzionale, vale a dire nella Costituzione romena del 1991⁵⁴, la quale, peraltro, è stata sottoposta a revisione nel 2003⁵⁵ con modifica dell'originaria numerazione degli articoli, motivo per cui le disposizioni costituzionali che nella versione del 1991 si occupavano delle autorità amministrative autonome erano gli art. 115-116.

La Costituzione della Romania dedica alcune proposizioni normative alle autorità amministrative autonome nell'ambito delle disposizioni generali sul governo nazionale e i ministeri. La particolarità delle AAA consiste, perciò, nel loro inserimento nel contesto dell'amministrazione pubblica, più specificatamente dell'amministrazione pubblica centrale specializzata, ma con posizione e ruolo istituzionale caratterizzati da autonomia, anche se questo ovviamente non esclude intense negoziazioni tra i partiti – specialmente tra quelli che formano la maggioranza – al fine di procedere alle nomine dei vertici delle AAA⁵⁶. Il secondo comma dell'art. 116 della Costituzione dispone che possono essere creati, da un lato, organi specializzati gerarchicamente subordinati al Governo centrale ovvero ai singoli ministeri e, dall'altro lato, le autorità amministrative autonome. Il quadro costituzionale in tema di AAA è, poi, completato dal terzo comma dell'art. 117 della Carta costituzionale, che stabilisce che la creazione di autorità amministrative autonome deve essere effettuata mediante adozione di legge organica; ciò comporta che le AAA sono costituite dal Parlamento con le modalità stabilite dal primo comma dell'art. 76 della Costituzione, ossia con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna camera dell'Assemblea parlamentare nazionale.

⁵³ Cfr. L. Tugui, *Roumanie*, in *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, II, cit., 397 ss.; R.C. Dragomir, *The Autonomous Administrative Authorities in the Romanian Legal System*, in *Revista de Stiinte Politice [Rivista di Scienza Politica]*, 2016, 123 ss.

⁵⁴ Approvata con il referendum popolare tenutosi in data 8 dicembre 1991.

⁵⁵ In forza della legge di revisione n. 429/03. La novella costituzionale è stata approvata mediante la consultazione referendaria svoltasi il 18 ottobre 2003. Nella nostra dottrina, v. M. Ganino, *La Costituzione della Romania (1991)*, in Id., (cur.), *Codice delle Costituzioni*, III, cit., 253 ss.

⁵⁶ Cfr., per esempio, R.D. Popescu, *Quelques réflexions sur les mesures adoptées par la nouvelle majorité politique en Roumanie*, in *Lettre de l'Est*, n. 23, 2021, 26 ss., spec. 30-31. Per la nomina si seguono criteri di moralità e competenza, nonché assenza di condanne penali, conflitti di interessi e professionali.

Una precisazione terminologica va fatta in relazione all'art. 120, c. 2, della Costituzione della Repubblica romana post-comunista, dedicato a una materia differente qual è l'autonomia territoriale subnazionale⁵⁷. Questa norma definisce i consigli delle comunità locali e i sindaci come autorità amministrative autonome, ma ovviamente in un senso del tutto diverso da quello che troviamo racchiuso negli art. 116, c. 2 e 117, c. 3, sopra esaminati. In altri termini, le autorità amministrative autonome che fanno parte dell'amministrazione pubblica centrale specializzata non hanno alcunché in comune con gli organi – pure ugualmente denominati – creati quale espressione istituzionale e rappresentanza politica delle comunità locali, nell'ambito quindi dell'amministrazione pubblica locale disciplinata a livello di normazione superprimaria negli art. 120-123 della Carta costituzionale. Secondo la dottrina giuspubblicistica romana⁵⁸, le autorità amministrative autonome dell'amministrazione pubblica centrale specializzata, a differenza delle pur omonime autorità dell'amministrazione pubblica locale, si collocano dal punto di vista sistematico al di fuori dei poteri sia legislativo che esecutivo e giudiziario, realizzando una sorta di eccezione al principio della separazione dei poteri.

Lo statuto legale-costituzionale delle autorità amministrative autonome, dotate di personalità giuridica, nel sistema di diritto romeno è basato, come si è detto, sul principio dell'autonomia, la qual cosa significa che le AAA non sono soggette al controllo amministrativo gerarchico del Governo, né di singoli ministeri⁵⁹. Tuttavia, una peculiarità rilevante contraddistingue l'ordinamento della Romania post-socialista. Secondo i commi 4-5 dell'art. 115 della Costituzione, nel testo risultante a seguito della revisione costituzionale del 2003, il Governo in alcune ipotesi può esercitare poteri di normazione primaria, in conformità con il meccanismo della delegazione legislativa. In particolare, il quarto comma dell'art. 115 stabilisce che l'Esecutivo nazionale può adottare ordinanze d'urgenza, nelle materie costituzionalmente riservate alla legislazione organica, qualora sussistano circostanze eccezionali la cui regolamentazione non è suscettibile di essere posticipata. Bisogna notare che la novella costituzionale del 2003 è stata mossa dal lodevole intento di tutelare nella misura massima possibile le prerogative del Parlamento, specialmente per quanto riguarda il settore della legislazione organica, disponendo che le sopra menzionate «circostanze straordinarie» di regolamentazione indilazionabile fossero sostituite come requisito o preconditione per l'esercizio governativo del potere di adottare ordinanze d'urgenza con valore di legge parlamentare al preesistente

⁵⁷ Sul diritto romeno delle amministrazioni locali, v. D.C. Dragoș, B. Neamțu, *Reforming local administration in Romania: trends and obstacles*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2007, 629 ss.

⁵⁸ Si veda D. Apostol Tofan, *Drept administrativ* [Diritto amministrativo], I, București, 2004, 19 ss. (testo in romeno)

⁵⁹ Efficacemente la dottrina romena ha osservato che si tratta di organi collocati «fuori gerarchia»; così L. Tugui, *Roumanie*, cit., 400.

requisito costituzionalmente previsto delle «condizioni eccezionali». Non sembra, peraltro, che la modificazione lessicale abbia consentito di ottenere gli effetti sperati, come si evince proprio dalla considerazione del caso delle autorità amministrative autonome. Poiché, infatti, le AAA sono create con legge organica, in base al combinato disposto degli art. 117, c. 3 e 76, c. 1 della Carta costituzionale, esse sono esposte alla possibile incidenza delle ordinanze d'urgenza adottate dal Governo centrale *ex art. 115 Cost.* Orbene, gli interventi governativi nel settore delle autorità amministrative autonome mediante l'emanazione di ordinanze d'urgenza aventi forza di legge si sono verificati sia prima che dopo la revisione costituzionale dell'ottobre del 2003.

Nel momento attuale, le autorità amministrative autonome del diritto romeno sono poco più di una quindicina, con caratteristiche piuttosto eterogenee, soprattutto con riguardo a spazi variabili di autonomia istituzionale. Naturalmente, esse si occupano di settori differenti, tutti comunque connessi al processo di transizione e consolidamento democratico avviato nel 1990, con l'obiettivo di coniugare liberalizzazione e protezione della concorrenza, nonché la garanzia e tutela effettiva delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini, consumatori, utenti dei servizi economici di interesse generale.

La transizione dall'economia di piano alla *market-oriented economy* ha richiesto la creazione di un buon numero di autorità amministrative autonome con funzioni di regolazione, controllo e garanzia. Fra queste, spiccano in primo luogo le AAA costituite nel settore finanziario, che comprende i sotto-settori bancario, borsistico e assicurativo. Per il settore creditizio e bancario, si pone in evidenza il ruolo della Banca nazionale di Romania, che costituisce un'istituzione pubblica indipendente e che dispone di due dipartimenti specializzati nelle attività di regolazione e controllo, vale a dire la Direzione per la regolamentazione e l'autorizzazione e la Direzione per la sorveglianza, competenti rispettivamente per i procedimenti di autorizzazione allo svolgimento di attività economiche nel settore bancario e per la sorveglianza bancaria. Inoltre, per il settore del mercato dei valori mobiliari è stata creata nel 1994⁶⁰ la Commissione nazionale dei valori mobiliari⁶¹, mentre per il settore assicurativo (e delle riassicurazioni) è stata costituita nel 2000 la Commissione per la sorveglianza delle assicurazioni⁶². Sia la Banca nazionale di Romania che la Commissione nazionale dei valori mobiliari e la Commissione per la sorveglianza delle assicurazioni dispongono, fra l'altro di poteri sanzionatori nei confronti degli operatori economici soggetti ai loro poteri di autorizzazione, regolamentazione e controllo, anche al fine di tutelare i risparmiatori, gli investitori e gli utenti,

⁶⁰ In base alla legge n. 52 del 1994, poi sostituita dall'ordinanza d'urgenza n. 25 del 2002 adottata dal Governo nazionale.

⁶¹ La Borsa valori di Bucarest è stata istituita nel 1995; l'anno successivo, essa è stata affiancata da un mercato secondario privato.

⁶² Secondo le disposizioni contenute nella legge n. 32 del 2000, modificata dalla legge n. 403 del 2004.

nonché più in generale gli stessi attori economici di settore, vigilando sulla realizzazione delle condizioni essenziali per la stabilità e lo sviluppo ordinato dei mercati (creditizio, borsistico e assicurativo) regolamentati. Il “paesaggio” romeno delle autorità amministrative autonome con competenza nel settore della regolazione e del controllo finanziario si è arricchito in forza dell’ordinanza d’urgenza del Governo nazionale n. 509 del 15 giugno 2005, che ha provveduto a istituire la Commissione di sorveglianza sul sistema delle pensioni private, così rendendo autonoma la sezione della Commissione per la sorveglianza delle assicurazioni che fino ad allora si era occupata dei fondi pensionistici privati⁶³. L’autorità di regolazione della previdenza complementare dispone di personalità giuridica ed è posta sotto il controllo del Parlamento nazionale. Con ordinanza d’urgenza n. 93 del 2012⁶⁴ adottata dal Governo nazionale, è stata creata la Commissione di vigilanza finanziaria (ASF⁶⁵), che accorpa e riorganizza le funzioni sia della Commissione nazionale dei valori mobiliari che della Commissione per la sorveglianza delle assicurazioni e della Commissione di sorveglianza sul sistema delle pensioni private.

Nell’ambito delle autorità amministrative autonome romene con competenza relativa alla regolazione del mercato va classificata anche l’Autorità nazionale di regolamentazione del settore dell’energia, definita come istituzione pubblica autonoma dall’ordinanza governativa d’urgenza n. 29 del 1998 recante norme su costituzione, organizzazione e funzionamento dell’autorità di regolazione e controllo del mercato nazionale dell’energia, poi abrogata e sostituita dalla legge n. 318 del 2003 sull’energia elettrica e, quindi, dalla legge n. 123 del 2012 sull’energia elettrica e il gas naturale.

La panoramica sulle autorità amministrative autonome di regolazione dei mercati può concludersi con la menzione del Consiglio della concorrenza, creato mediante la legge n. 21 del 1996, modificata una prima volta dalla legge n. 538 del 2004 e una seconda volta dall’ordinanza d’urgenza del governo n. 121 del 2003, poi ratificata sia pure con alcune ulteriori variazioni dalla legge n. 184 del 2004. L’ordinanza governativa, in particolare, riveste importanza, in quanto ha trasferito al Consiglio della concorrenza le competenze dell’Ufficio per la concorrenza già costituito presso l’Esecutivo nazionale; in tal modo, si è semplificato il quadro generale degli organismi amministrativi competenti per la regolazione intersettoriale dei mercati, provvedendosi anche alla razionalizzazione del quadro stesso, dal momento che l’Ufficio per la concorrenza agiva in posizione subordinata al Governo, mentre il Consiglio della concorrenza rappresenta a pieno titolo un’autorità amministrativa autonoma. Le competenze del Consiglio della concorrenza sono esercitate tenendo conto della necessità di adeguare e

⁶³ Nel sistema previdenziale della Romania post-comunista vi sono fondi pensionistici privati obbligatori e fondi pensionistici privati facoltativi, rispettivamente indicati come secondo pilastro e terzo pilastro del sistema medesimo.

⁶⁴ Pubblicata sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 874 del 21 dicembre 2012.

⁶⁵ Acr. di *Autoritatea de Supraveghere Financiară*.

armonizzare il diritto nazionale romeno con la legislazione comunitaria europea rendendolo compatibile con l'*acquis communautaire*, l'obiettivo essendo quello di contrastare le pratiche anticoncorrenziali, gli abusi di posizione dominante, le restrizioni indebite della concorrenza, nonché di vigilare sull'applicazione della legge sugli aiuti di Stato n. 143 del 1999⁶⁶.

Speciale attenzione va, altresì, dedicata al Consiglio nazionale dell'audiovisivo. Le basi legali del consiglio, competente in materia di regolazione e controllo del mercato radiotelevisivo, ne fanno una delle prime autorità amministrative autonome create nel sistema normativo della Romania post-socialista; il Consiglio nazionale dell'audiovisivo è stato, infatti, creato dalla legge n. 48 del 1992, sostituita dalla legge n. 504 del 2002, a sua volta modificata dalla legge n. 402 del 2003. In particolare, la legge sull'audiovisivo del 2002 ha preso il posto dell'omonima legge del 1992 al fine di recepire nell'ordinamento interno romeno la direttiva europea sulla «televisione senza frontiere».

Il Consiglio nazionale dell'audiovisivo (CNA) è formato da undici membri, tutti eletti dal Parlamento con un mandato di sei anni⁶⁷ su proposta di differenti organi costituzionali; il Presidente della Repubblica propone tre nominativi, come anche il Senato e il Governo nazionale, mentre la Camera dei deputati indica due candidati alla carica di membro del CNA. La legge che disciplina la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio nazionale dell'audiovisivo lo definisce quale autorità pubblica autonoma, che agisce sotto il controllo parlamentare. Da ciò discende, in primo luogo, la sottrazione di qualsivoglia controllo o influenza, fatta eccezione per il momento genetico della proposizione delle candidature, sul CNA da parte sia del Capo dello Stato che dell'Esecutivo nazionale. In secondo luogo, occorre precisare che il controllo parlamentare si esplica soltanto per due profili, rappresentati per un verso dall'obbligo del Consiglio nazionale dell'audiovisivo di presentare una relazione annuale sull'attività svolta al Parlamento e, per altro verso, dal potere parlamentare di revocare i componenti del CNA esclusivamente nelle ipotesi di infermità psicofisica che non consente di svolgere le funzioni istituzionali per un periodo continuativo eccedente i sei mesi, ovvero di condanna penale definitiva. La garanzia d'indipendenza del CNA è, peraltro, configurata in termini rigorosi, come risulta fra l'altro dal fatto che la legge sull'audiovisivo qualifica i membri del Consiglio nazionale dell'audiovisivo come i guardiani dell'interesse pubblico nel campo della comunicazione audiovisiva, escludendo espressamente che essi possano essere considerati alla stregua di

⁶⁶ La legge del 1999 sugli aiuti concessi dallo Stato è stata modificata dalla legge n. 603 del 2003 e dall'ordinanza d'urgenza del governo n. 94 del 2004.

⁶⁷ La durata del mandato dei membri del Consiglio nazionale dell'audiovisivo era di quattro anni secondo il testo originario della legge del 1992 sull'audiovisivo, ed è stata prolungata agli attuali sei anni dalle modificazioni apportate nel 2003 alla medesima legge sulla comunicazione audiovisiva (*id est*, radiotelevisiva).

rappresentanti delle autorità che li hanno rispettivamente candidati per la nomina da parte del Parlamento.

Rafforzano ulteriormente l'indipendenza del CNA le norme che stabiliscono la sua autonomia finanziaria e la competenza dello stesso Consiglio ad approvare il regolamento interno per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Con riguardo alle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'audiovisivo, esse sono quantitativamente e qualitativamente estese, comprendendo compiti di regolazione, controllo e anche sanzione degli operatori radiotelevisivi sia pubblici che privati. I poteri del CNA si esplicano fin dal momento iniziale dell'ingresso dell'operatore economico privato/commerciale o dell'attore pubblico/istituzionale nel mercato dei servizi di radiodiffusione, poiché la competenza al rilascio delle licenze e autorizzazioni per il settore audiovisivo spetta, appunto, al Consiglio nazionale dell'audiovisivo. Inoltre, la vigilanza del CNA viene esercitata, anche mediante l'emanazione di regolamenti in applicazione della legge nazionale sull'audiovisivo, sotto molteplici profili, che includono la garanzia di: *a)* una corretta informazione dell'opinione pubblica e la tutela del pluralismo dell'informazione radiotelevisiva; *b)* il diritto di replica; *c)* la pubblicità commerciale e le televendite⁶⁸; *d)* il divieto di discriminazioni; *e)* la disciplina radiotelevisiva delle campagne elettorali e referendarie; *f)* la tutela e il rispetto della dignità umana, con particolare riferimento alla protezione dei minorenni in relazione ai possibili rischi per la loro educazione mentale e morale⁶⁹.

Come si è detto, un importante potere del Consiglio nazionale dell'audiovisivo consiste nell'irrogazione di sanzioni a carico degli operatori radiotelevisivi in caso di violazione delle prescrizioni contenute nella legge sull'audiovisivo. La natura delle sanzioni è variabile; sono legislativamente contemplate ammende contravvenzionali consistenti nel pagamento di una somma di denaro⁷⁰, obblighi di radiodiffusione del contenuto delle sanzioni irrogate dal CNA gravanti sui soggetti trasgressori⁷¹, riduzioni della durata

⁶⁸ Ovvero, se si privilegia il punto di vista dei consumatori, i teleacquisti.

⁶⁹ Queste esigenze sono evidenziate con enfasi dall'art. 39 della legge del 2002 sull'audiovisivo.

⁷⁰ Le sanzioni pecuniarie possono raggiungere l'ammontare, per i nostri *standards* non molto elevati ma di diverso e maggiore impatto nell'economia romena, di circa 13.500 euro, corrispondenti a 500 milioni di *lei* (la moneta locale; si tenga conto che con decorrenza dal 1° luglio 2005 la moneta ufficiale romena è rappresentata dal nuovo *leu*, pl. *lei*, per il quale vale il seguente tasso di conversione: 1 euro = 4,82 nuovi *lei*). Il passaggio all'euro, inizialmente fissato al 2019, è stato (per ora) posticipato al 2024.

⁷¹ La legge sull'audiovisivo ha cura di stabilire, altresì, la durata e la fascia oraria di comunicazione radiofonica o televisiva al pubblico finalizzata a rendere note le sanzioni applicate all'operatore dal Consiglio nazionale dell'audiovisivo. Si va da una durata minima di dieci minuti, fra le 19.00 e le 19.10, a una durata massima di tre ore, compresa fra le 18.00 e le 21.00.

delle licenze e autorizzazioni alla radiodiffusione, fino alla sanzione più grave rappresentata dalla revoca della licenza audiovisiva⁷².

Certamente meno affollata è la categoria delle autorità amministrative autonome romene con competenza nel settore della protezione dei diritti individuali e delle libertà pubbliche. Fra di esse, spiccano il ruolo e le funzioni istituzionali dell’Autorità nazionale per la sorveglianza del trattamento dei dati a carattere personale. I compiti in materia di trattamento dei dati personali, di circolazione dei dati medesimi e in generale di trattamento automatizzato dei dati a carattere personale erano originariamente affidati, nella Romania che si era lasciata alle spalle il potere totalitario comunista, a una peculiare figura istituzionale, costituita dall’Avvocato del popolo, una sorta di *Ombudsman* o Difensore civico nazionale cui la legge n. 677 del 2001 assegnava *inter alia* la funzione di tutelare i dati a personali e la loro libera circolazione⁷³. Tuttavia, la Commissione europea ebbe a manifestare in un rapporto elaborato nell’ottobre del 2004 motivate perplessità in ordine all’adeguatezza dell’Avvocato del popolo a svolgere funzioni in materia di trattamento dei dati a carattere personale; tali osservazioni critiche furono, del resto, recepite dallo stesso ufficio dell’Avvocato del popolo, il quale nel rapporto annuale sulla sua attività riferita all’anno 2004 auspicò la creazione di una autorità amministrativa autonoma con competenza su trattamento e circolazione dei *personal data*. Sulla base di queste sollecitazioni e valutazioni sia interne che di fonte sovranazionale/comunitaria, il parlamento di Bucarest ha approvato la legge n. 102 del 2005, concernente la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità nazionale per la sorveglianza del trattamento dei dati a carattere personale. La menzionata legge n. 102/05 è stata integrata dalla successiva legge n. 190 del 2018, che è intervenuta in materia di trattamento dei dati personali⁷⁴.

Sul piano della composizione, l’Autorità per la tutela della *privacy* è guidata da un presidente, assistito da un vice-presidente, entrambi designati dal Senato con un mandato della durata di cinque anni, rinnovabile soltanto una volta. I requisiti per ricoprire tali cariche istituzionali sono, da un lato, una reputazione integerrima o probità civica, dall’altro, una solida competenza professionale che si specifica in almeno dieci anni di esperienza professionale nel campo giuridico. Il regime delle incompatibilità stabilito per il presidente e il vice-presidente dell’Autorità nazionale per la

⁷² Questo provvedimento più drastico è previsto, in particolare, per la diffusione di programmi radiotelevisivi che contribuiscono all’incitamento all’odio etnico, razziale o religioso.

⁷³ Cfr. C. Brânzan, *Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului* [Avvocato del Popolo. Un’istituzione a disposizione del cittadino], București, 2001 (in romeno); V. Serzhanova, *Organizația instituției Avocatului Poporului în România* [L’organizzazione dell’istituzione dell’Avvocato del Popolo in Romania], in *Journal of Modern Science*, 2015, n. 4, 147 ss. (in polacco).

⁷⁴ Tra cui speciali categorie di *personal data*, come i dati genetici, biometrici e sanitari.

sorveglianza sul trattamento dei dati personali è rigoroso, in quanto essi devono osservare il divieto: *a)* di esercitare qualsivoglia attività professionale nel settore sia pubblico che privato, con la sola eccezione rappresentata dall'insegnamento superiore; *b)* di iscriversi, o mantenere l'iscrizione, a un partito politico, o svolgere comunque attività in partiti e movimenti politici, durante l'intero mandato istituzionale; *c)* di possedere azioni o quote sociali di società commerciali sottoposte alla sorveglianza dell'Autorità per la tutela della riservatezza e dei dati personali.

I vertici istituzionali dell'Autorità per la sorveglianza del trattamento dei dati personali non possono essere vincolati da mandati imperativi o rappresentativi; l'Autorità dispone di autonomia finanziaria ed è unicamente tenuta a presentare un rapporto annuale sull'attività svolta al Parlamento nazionale.

Dall'angolatura, infine, delle competenze istituzionali dell'Autorità nazionale per la sorveglianza del trattamento dei dati a carattere personale, bisogna ricordare che l'Autorità dispone di estesi poteri, che vanno dall'emanazione di decisioni individuali e regolamenti di carattere generale⁷⁵, fino all'irrogazione di sanzioni. L'Autorità ha, inoltre, poteri ispettivi e di investigazione⁷⁶, né le può essere opposto il segreto di Stato ovvero il segreto professionale, anche se in queste ultime ipotesi l'Autorità medesima è tenuta a conservare e non divulgare le informazioni in cui tali segreti consistono. Le indagini dell'Autorità possono essere avviate a seguito della presentazione di reclami, oppure d'ufficio. Le sanzioni che l'Autorità può infliggere sono sia di natura pecuniaria che contenenti l'obbligo per chi detiene i dati a carattere personale di porre termine al trattamento antigiuridico degli stessi, ovvero di distruggere i dati personali illegalmente trattati⁷⁷.

⁷⁵ Ai sensi della legge n. 24 del 2000, che detta le norme di tecnica legislativa per l'emanazione degli atti normativi, i provvedimenti adottati dalle autorità amministrative autonome nell'esercizio della loro potestà normativa – la quale consiste in un potere regolamentare specializzato – devono essere conformi non solo alle leggi parlamentari ma anche alle ordinanze e alle altre decisioni del Governo centrale. Quanto al momento dell'entrata in vigore degli atti delle AAA, essi diventano vigenti con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (*Monitor Oficial*, MO) della Repubblica di Romania.

⁷⁶ Le attribuzioni d'investigazione, al pari del potere di sanzione, non hanno carattere penale; di conseguenza, se l'Autorità ritiene che siano stati commessi reati, deve darne notizia all'autorità giudiziaria per il seguito procedimentale di competenza.

⁷⁷ Come si è anticipato introducendo la trattazione dedicata alle autorità amministrative autonome nel diritto romeno, vi sono non poche altre AAA rispetto a quelle esaminate nel testo, fra cui ad esempio: il Collegio nazionale per lo studio degli archivi della *Securitate* (il nome ufficiale era *Departamentul Securității Statului*, che significa Dipartimento per la sicurezza dello Stato), ossia dell'organo di polizia politica operante durante il passato regime comunista di cui era *leader* Ceaușescu fino al tracollo del dicembre del 1989, che è stato istituito con la legge n. 187 del 1999 per consentire – secondo quanto dispone l'art. 1 della legge in questione – l'esercizio del diritto d'accesso dei cittadini romeni, come anche degli stranieri che furono in possesso della cittadinanza romena in epoca posteriore al 1945, ai fascicoli personali a loro intestati da

6. Alcune brevi considerazioni finali, nell'ottica comparativa

Le valutazioni di sintesi che si propongono possono evidenziare sia aspetti positivi che (almeno potenzialmente) negativi delle discipline dei paesi dell'Est europeo in tema di autorità amministrative indipendenti.

Quanto ai primi, emerge una generale tendenza a garantire spazi di effettiva autonomia alle autorità esaminate. Ciò avviene in particolare negli ordinamenti che in maniera pionieristica hanno avviato la creazione di autorità amministrative indipendenti, come accade per i sistemi di diritto pubblico della Polonia e della Romania, i quali hanno costituzionalizzato lo *status* delle autorità amministrative indipendenti/autonome. Come si è detto innanzi, questo è il motivo fondamentale per il quale si è ritenuto di accordare maggiore ampiezza all'esame degli ordinamenti polacco e romeno rispetto agli altri.

Sempre tra gli aspetti positivi, vi è poi il caso dei paesi baltici e, specialmente, del diritto pubblico lituano, il quale garantisce in maniera puntuale la protezione dell'indipendenza delle autorità oggetto di analisi nel presente lavoro. Nei paesi baltici, e segnatamente in Lituania, il principio della separazione dei poteri è attuato con notevole rigore, cosicché il “panorama” delle autorità amministrative indipendenti non sembra discostarsi in maniera apprezzabile dalle caratteristiche istituzionali che si riscontrano abitualmente nei paesi a democrazia consolidata, *id est* da tempo stabilmente democratiche e che sono espressione della tradizione giuridica occidentale⁷⁸. Detto in altri termini, la situazione normativa nei paesi baltici rappresenta un esito felice – nel senso di riuscito – del passaggio istituzionale dalla (lunga) fase della transizione a quella del consolidamento democratico.

Quanto agli aspetti negativi, essi riguardano paradossalmente anche ordinamenti est-europei che per primi si sono mossi sulla via delle riforme istituzionali nella direzione della loro “occidentalizzazione”, e che sono passati quindi da posizioni di avanguardia nella realizzazione dello Stato di diritto e del principio della separazione dei poteri a una condizione più problematica, se non addirittura di retroguardia. È il caso, ancora una volta,

parte della *Securitate*; il Servizio delle telecomunicazioni speciali (STS), che si occupa dell'utilizzo in regime confidenziale delle telecomunicazioni fra autorità pubbliche romene ed è posto sotto il controllo parlamentare; il Consiglio supremo di difesa del territorio, disciplinato dalla legge n. 415 del 2002 e competente in materia di difesa territoriale e sicurezza nazionale (con funzioni di organizzazione e coordinamento unitario delle attività pertinenti), che ha in parte raccolto l'eredità del Consiglio della difesa previsto dal diritto comunista romeno e dello stesso (disciolto) Dipartimento per la sicurezza dello Stato; l'Autorità elettorale permanente, che costituisce un'istituzione amministrativa autonoma con struttura permanente avente il compito di controllare l'organizzazione e lo svolgimento delle consultazioni politiche e amministrative sia nazionali che locali, nonché le votazioni referendarie popolari; l'Agenzia romena per la garanzia della qualità dell'insegnamento superiore e il Consiglio nazionale per la formazione professionale degli adulti, entrambi competenti nel settore dell'educazione sia pubblica che privata.

⁷⁸ V. l'ottima disamina comparativa, estesa all'intero *theatrum legali mundi*, di L. Mezzetti, *Tradizioni giuridiche e fonti del diritto*, Torino, 2020.

della Polonia che, per esempio rispetto all'Ungheria che pure sta ora conoscendo vicende politico-istituzionali non molto dissimili da quelle polacche, ha introdotto e perfezionato un sistema assai articolato di autorità amministrative indipendenti, contemplate da tempo nel dettato costituzionale, ma inserendo le medesime in un contesto sempre più caratterizzato da margini di manovra, se non di vera e propria ingerenza, del potere esecutivo sulla macchina amministrativa, sino a lambire in maniera assai significativa gli spazi di autonomia (astrattamente) concessi alle autorità amministrative indipendenti.

In definitiva, lo studio comparativo delle autorità amministrative indipendenti conferma che stiamo assistendo a una trasformazione dei regimi politici dell'Europa orientale, o quantomeno di alcuni di essi, nel senso della creazione di sistemi ibridi, che presentano elementi comuni con i paesi della *western legal tradition*, ma nello stesso tempo da essi si discostano contemplando condizionamenti politici sulle autorità indipendenti, specialmente da parte del potere esecutivo nazionale⁷⁹.

Rimane, dunque, il dubbio che si sia in presenza di ordinamenti sicuramente post-socialisti, ma forse neo-autoritari⁸⁰.

Mauro Mazza
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Bergamo
Via Moroni 255 – 24127 Bergamo
mauro.mazza@unibg.it

⁷⁹ Cfr., specialmente, M.A. Orlandi, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 167 ss.; A. Di Gregorio (con la collaboraz. di A. Angeli e J. Sawicki), *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 365 ss.

⁸⁰ Cfr., soprattutto, le approfondite (quanto condivisibili) riflessioni di Angela Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 2019, n. 2, 1 ss.; *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in questa *Rivista*, 2020, 3923 ss.