

Le autorità amministrative indipendenti in un'indagine comparata. Argomentazioni su problematiche contemporanee.

di Claudia Sartoretti e Vincenzo De Falco

Le autorità amministrative indipendenti rappresentano – come è noto – un modello di organizzazione politico-amministrativa che si è sviluppato in tempi piuttosto recenti, ideato per regolare ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico e tali da richiedere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti del potere politico per garantire una maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti. Banca, borsa, concorrenza, energia elettrica, telecomunicazioni, privacy sono alcuni dei settori considerati “strategici” e per tale motivo gestiti non più attraverso il tradizionale circuito politico-rappresentativo, ma facendo ricorso ad autorità che si contraddistinguono per essere tendenzialmente neutrali rispetto agli interessi pubblici e generali tutelati, e dotate di una particolare qualificazione tecnica. L'idea nasce negli Stati Uniti con lo scopo di sottrarre l'amministrazione di determinati ambiti della vita sociale al controllo dei partiti, la cui politica veniva ritenuta un ostacolo a una regolazione efficiente dei mercati e, più in generale, alla tutela di valori costituzionali; successivamente si diffonde al di fuori dai confini nordamericani e si afferma in tutti i continenti, in particolare in Europa, segnando così sul piano storico e sociale il passaggio da un modello amministrativo accentrato e piramidale ad uno diverso, policentrico e pluralistico.

L'erompere, a partire soprattutto dagli anni Novanta del secolo scorso, di questi organismi in numerosi e differenti contesti giuridici ha offerto e continua ad offrire ai giuristi, soprattutto comparatisti, notevoli spunti di riflessione, dettati in particolar modo dalle peculiarità e differenze, ancor prima che dalle affinità, che presentano a seconda degli ordinamenti giuridici analizzati. Da qui l'idea di dedicare una sezione monografica alle autorità amministrative indipendenti, tema su cui, nonostante esista una copiosa letteratura italiana e straniera, appare comunque interessante tornare a riflettere per la sua attualità, anche in un momento storico come quello odierno e nella convinzione che un'indagine comparatistica su questi organismi permetta di meglio comprendere anche le ragioni di un così ampio ed esteso successo.

Trattandosi di un argomento ampio e complesso, anche solo per la numerosità di soggetti rientranti nella categoria delle *authorities* e per l'ampio contesto geografico (che comprende tutti i continenti) interessato dal fenomeno, la presente sezione monografica non si propone di offrire una visione esaustiva di questo nuovo modello di amministrazione. I contributi raccolti mirano piuttosto a mettere in luce alcune problematiche, specifiche ed attuali, che sono apparse di maggior rilievo, e ad offrire nuovi spunti di comparazione che permettano di approfondire la conoscenza di un fenomeno che sin dai suoi albori ha tanto interessato sia la dottrina italiana che quella straniera.

Vincenzo De Falco riflette sulla relazione tra il potere regolatorio delle autorità amministrative indipendenti e l'incisività della funzione giurisdizionale nell'esperienza americana, dove rispetto ad altri Paesi le tensioni tra l'attività di regolazione ed il ruolo della magistratura presentano aspetti maggiormente problematici, sia in virtù del diffuso utilizzo del meccanismo delle deleghe in bianco che della tradizionale dottrina della *deference*. In questi ultimi tempi il pensiero giuridico americano intende rafforzare il sindacato giurisdizionale sul *rulemaking*, superare la *deference* di *Chevron*, *Auer* e *Skidmore* e riformare il tradizionale modello di separazione dei poteri delineato nell'*Administrative Procedure Act* del 1946. Il dibattito in corso negli Stati Uniti offre all'autore l'occasione per riflettere sulle connessioni che esistono tra l'efficacia dei meccanismi di partecipazione, del principio di trasparenza, dell'esposizione delle ragioni sottese al *rulemaking proceeding*, e le variabili che hanno indotto all'adozione di differenti gradi di intensità del controllo giurisdizionale.

Particolarmente incentrato a ispezionare il ruolo delle autorità indipendenti nel contesto dell'attuale crisi da COVID-19 è invece il contributo di Claudia Sartoretti, che parte dall'osservare come nell'emergenza che stiamo vivendo gli Stati nazionali tornino ad essere attori chiave e come si stia di fatto assistendo ad un "revival della politica", che conduce inevitabilmente lo studioso a interrogarsi sulla condizione di distacco o di separazione dal potere politico che caratterizza il ruolo delle autorità indipendenti. L'articolo in particolare ripercorre le tappe di sviluppo di questi organismi in Europa e pone in luce come in più occasioni la dottrina abbia denunciato il loro declino al cospetto di crisi economiche come, ad esempio quella del 2007-2008. In quest'ottica, il contributo analizza la posizione odierna delle *authorities*, focalizzandosi sul complesso e problematico rapporto tra tecnica e politica, per poi verificare se la crisi pandemica abbia davvero "dequotato" le autorità indipendenti.

In Europa si assiste ormai da tempo alla creazione di vere e proprie reti di amministrazioni indipendenti operanti in specifici settori, fra i quali emerge quello della concorrenza, su cui si concentra il saggio di Patrizia De Pasquale che analizza, più dettagliatamente, l'attuazione della Direttiva ECN+ nell'ordinamento giuridico italiano. L'Autrice evidenzia come la

legge delega italiana non vada però nella direzione di un completo recepimento della direttiva; circostanza che comporta il rischio, una volta concluso il processo di attuazione, di non veder garantite appieno le regole di concorrenza. Il lavoro segnala che un maggior livello di uniformità procedurale consentirà comunque una migliore cooperazione all'interno della ECN sui casi più pericolosi e sui mercati maggiormente sensibili.

È sui meccanismi di collaborazione istituzionale e comunicazione politica che riflette Roberto Borrello, con particolare attenzione al ruolo giocato in questo ambito dalle autorità di regolazione indipendenti in materia radiotelevisiva. L'Autore analizza le modalità con cui le autorità indipendenti nazionali, attraverso i vari sistemi di collegamento, abbiano contribuito alla costruzione e al miglioramento di un modello comune; un processo, questo, che ha interessato progressivamente anche profili nuovi, come le forme di comunicazione presenti sulla rete digitale e la disciplina dei sondaggi sul voto nel periodo elettorale.

Il contributo di Andrea Pierini si concentra sul ruolo delle banche centrali, offrendone un'analisi comparativa focalizzata in particolare sul raffronto tra i modelli di attuazione del principio di indipendenza della Banca Centrale (C.B.I.), dalla Grande Moderazione alla Grande Crisi Finanziaria e l'attuale Grande Recessione causata dalla pandemia da COVID-19, da cui emerge una serie di problematiche ed orientamenti condivisi dai vari ordinamenti, con riguardo soprattutto alle dinamiche di implementazione e conformazione del principio. L'Autore approfondisce inoltre gli effetti prodotti sul principio di C.B.I. dalle trasformazioni del ruolo, delle politiche monetarie e delle altre funzioni assunte dalle Banche Centrali avvenute nell'ultimo decennio, come conseguenza soprattutto della crisi finanziaria del 2007-2008.

Renato Rolli e Martina Maggiolini effettuano un'accurata indagine sulla dimensione e sull'estensione che oggi rivestono le reti di Agenzie per la gestione dei farmaci, in un'ottica lata e inclusiva dei relativi sviluppi tanto interni quanto sovranazionali. Il lavoro ricostruisce gli intenti del legislatore europeo che hanno indotto alla costituzione di uffici dell'amministrazione centrale esterni alla Commissione, dotati di una relativa autonomia e responsabilità nello svolgimento di attività tecnico-operative, nell'ottica di fornire una maggiore efficienza all'azione amministrativa. Gli autori pongono in luce diversi aspetti problematici e sottolineano che il valore positivo della rete quale strumento di collaborazione, coordinamento e concertazione tra organizzazioni complesse dipende soprattutto dalle caratteristiche di costituzione, dalle condizioni di funzionamento e dai poteri ed equilibri interni, e dalla capacità di preservare una forma non gerarchica, flessibile e aperta.

Il lavoro di Mauro Mazza analizza la disciplina delle autorità amministrative indipendenti introdotta nei paesi dell'Est europeo dopo la caduta del muro di Berlino e la fine dei regimi socialisti. Queste autorità sono

state istituite ad imitazione dei modelli occidentali, per diversi ordini di motivi, sia interni che esterni. I risultati - almeno dal punto di vista strettamente normativo - appaiono all'autore ampiamente soddisfacenti, soprattutto in considerazione del grado di autonomia conferito, talvolta anche a livello costituzionale. Mazza pone tuttavia in luce che in molti dei Paesi analizzati esistono concrete possibilità di forti condizionamenti del potere esecutivo sul funzionamento delle autorità amministrative indipendenti.

Il contributo di Maurizia Pierri si concentra sul fenomeno della corruzione, connotato come trasversale e su cui incidono numerosi strumenti multilivello (sia di *hard law* che di *soft law*) che vincolano a cascata i Paesi dell'Unione Europea. Nella prima parte del saggio, l'Autrice offre, in particolare, al lettore una definizione di corruzione e si focalizza nell'analisi della cornice normativa generale (europea e nazionale) del fenomeno. Nella seconda parte vengono invece esaminate e raffrontate più nel dettaglio le singole autorità indipendenti anti-corruzione degli Stati che hanno aderito all'Unione europea.

Cristina Fasone affronta l'impatto che l'istituzione obbligatoria di autorità fiscali indipendenti nell'UE ha determinato sulla responsabilità dei Parlamenti, in alcuni Paesi dell'area euro. Dopo aver analizzato le motivazioni alla base della loro istituzione, il contributo si sofferma sui requisiti di indipendenza fissati a livello comunitario e mostra gli esiti di un'analisi empirica condotta sui consigli fiscali irlandese, italiano e spagnolo, che condividono un mandato simile, ma mostrano configurazioni istituzionali diverse. Attingendo a questi esempi, l'autrice dimostra che fino ad oggi il ruolo del consiglio fiscale non è stato un elemento chiave per rafforzare la responsabilità parlamentare.