



Le Autorità amministrative indipendenti

Descrizione

Le Autorità amministrative indipendenti

di Antonio Corsi

Premesse.

L'introduzione del fondamentale principio di separazione dei poteri, a seguito delle elaborazioni concettuali di Locke e Montesquieu, ha comportato il passaggio dallo Stato "assoluto", in cui tutti i poteri erano accentrati nelle mani di un solo soggetto (il Monarca) alla costruzione di uno Stato "moderno" e "di diritto", in cui – al contrario – i tre poteri statali (legislativo, esecutivo e giudiziario) sono stati devoluti ad organi diversi, istituzionalmente preposti al loro specifico esercizio; in particolare: la *funzione legislativa* è stata conferita al Parlamento, quale organo di rappresentanza del corpo sociale (dapprima, in un ambito ristretto e monoclasse, come risultava nello Stato liberal-borghese, successivamente in un contesto generalizzato e pluriclasse, come si palesa nello Stato democratico-pluralista); la *funzione giurisdizionale* è stata assegnata agli organi riconducibili all'ordine giudiziario; e, infine, la *funzione esecutivo-amministrativa* è stata affidata al Governo e al complesso degli apparati organizzativi in cui si struttura e articola l'amministrazione pubblica[1].

Ed è proprio in ragione di tale ripartizione delle funzioni statali fondamentali che nasce il "*diritto amministrativo*", la cui ricostruzione storica del suo formarsi – come è stato autorevolmente evidenziato – "*è controversa; esso fu certo una creazione della borghesia al potere; l'opinione prevalente è nel senso che nacque come strumento di tutela, insieme, contro i particolarismi, il sospetto degli abusi dei governi, le pressioni delle classi subalterne*"[2].

In Italia, lo Stato liberal-borghese si è affermato ufficialmente il 4 marzo 1848, con la concessione regia dello Statuto albertino nel Regno di Sardegna, e concretamente è stato implementato con le riforme sull'organizzazione amministrativa statale varate da Cavour[3], concernenti in particolar modo la conformazione delle strutture e la configurazione delle funzioni dei ministeri, assumendo come basilare punto di riferimento – cui ispirarsi – il modello organizzativo gerarchico-piramidale di derivazione franco-belga[4].

Da tali importanti evoluzioni dell'organizzazione statale è emerso un apparato strutturale avente al suo vertice la figura del Ministro, che concentrava su di sé, oltre alle funzioni tipicamente “politiche”, anche funzioni ontologicamente “amministrative”, in quanto si atteggiava alla stregua di organo legittimato ad adottare ed emanare gli atti amministrativi, di cui ne rispondeva a livello politico[5].

In seguito[6], per effetto dell'introduzione del suffragio universale si determinarono sostanziali e profondi mutamenti che hanno condotto al superamento di quel particolare prototipo di Stato ottocentesco, denominato appunto “*liberal-borghese*” (che, oltretutto, con la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861 venne esteso a tutta la Penisola), nonché alla connessa edificazione dello Stato “*democratico-pluralista*”, che ha trovato la sua consacrazione ufficiale con l'entrata in vigore, il primo gennaio 1948, della Costituzione repubblicana.

Nel corso del XX secolo, tramite il susseguirsi di importanti passaggi riformatori ed evolutivi dell'assetto amministrativo, sono state create molteplici figure giuridiche organizzative: in un primo momento, *Amministrazioni e aziende autonome* nonché *enti pubblici* di varia natura; successivamente sono apparse entità particolari che non dipendono dall'indirizzo politico-amministrativo del potere esecutivo, aventi il fine precipuo di tutelare determinati interessi riguardanti settori sensibili costituzionalmente rilevanti[7].

Queste ultime figure soggettive, conosciute con la denominazione di “*Autorità amministrative indipendenti*”[8], rinvengono il loro substrato storico nell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti d'America: dove, a partire dal 1887, sono state istituite le cosiddette “*Independent Agencies*”, al fine di esplicare funzioni regolatorie e funzioni di vigilanza in specifici settori sensibili, quali la “*Interstate Commerce Commission – ICC*”, operante nel settore dei trasporti, la “*Federal Trade Commission – FTC*”, riguardante la salvaguardia e la tutela della concorrenza, la “*Securities and Exchange Commission – SEC*”, operante nei mercati finanziari[9].

La nascita delle “Autorità amministrative indipendenti” nell'ordinamento italiano.

La nascita delle “*Autorità indipendenti*” nell'ordinamento italiano[10] ha portato, nell'ultima parte del secolo scorso, all'introduzione di un nuovo modello di organizzazione amministrativa[11], anche se è possibile riscontrare un progressivo innesto di questo paradigma all'interno dell'apparato statale[12] a partire dal 1974 con la creazione della *Commissione nazionale per le società e la borsa – CONSOB*, a cui seguì nel 1981 l'istituzione del *Garante per l'editoria* e nel 1982 l'introduzione dell'*Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo – ISVAP*.

A tal riguardo, negli anni Ottanta inizia a porsi la questione dell'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di Amministrazioni indipendenti "ad alto tasso di imparzialità" e "soggette soltanto alla legge", come è espressamente segnalato nella relazione finale presentata dalla Commissione "Piga" per la modernizzazione delle istituzioni all'esito dei suoi lavori[13].

Tuttavia, è solo dagli anni Novanta[14] che si può parlare compiutamente della manifestazione definita di questo nuovo modello organizzativo. Infatti, in quegli anni si ebbe la creazione di vari organismi riconducibili al novero delle Autorità indipendenti[15]: nel 1990 l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* – AGCOM e la *Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*; nel 1994 l'*Autorità di vigilanza sui lavori pubblici* (ora *Autorità nazionale anticorruzione* – ANAC); nel 1995 l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* (ora *Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente* – AEREA); nel 1996 il *Garante per la protezione dei dati personali*; nel 1997 l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – AGCom[16].

Queste figure giuridiche soggettive sono dotate di "autonomia piena" ed "indipendenza di giudizio e di valutazione" e nell'esplicazione delle loro funzioni di "garanzia", di "regolazione" e di "vigilanza", attribuite dalle singole leggi istitutive, agiscono con "competenza tecnica" e assumono una posizione di "terzietà" e "neutralità" rispetto ai rilevanti interessi in gioco nei rispettivi settori di competenza[17].

Questi organismi, ispirati alle sopra citate "Agenzie" americane, sono titolari di un complesso di peculiari poteri espressamente conferiti dalle normative di riferimento: in particolare, dispongono non solo di poteri amministrativi (quali, ad esempio, attribuzioni di "vigilanza" e di "controllo"), ma anche di poteri giustiziali o contenziosi, concernenti la "risoluzione di controversie" (ossia "attribuzioni di adjudication") nonché di poteri normativi regolamentari (ossia "attribuzioni di rule-making")[18].

Il modello organizzativo delle Autorità indipendenti ha interessato anche l'ordinamento europeo[19], che ha visto il sorgere di determinati organismi, come la "Banca centrale europea – BCE", e la predisposizione di determinati meccanismi, come il "Sistema europeo delle banche centrali – SEBC" (in cui sono state inserite le banche centrali nazionali degli Stati membri), che sono qualificati espressamente indipendenti dal Trattato sull'Unione europea[20]. Inoltre, sempre in ambito europeo sono presenti molteplici agenzie indipendenti preposte a garantire, vigilare e regolare settori specifici a livello sovranazionale[21].

Per quanto concerne, in particolare, l'ordinamento italiano, il sorgere delle Autorità indipendenti è ascrivibile, sul piano storico, economico e sociale, al passaggio da un modello amministrativo di tipo accentrato, che aveva come prototipo l'assetto ministeriale, ad un modello multi-organizzativo[22], avente al suo interno una serie di figure soggettive eterogenee e composite, tra cui sono annoverabili anche questi organismi, istituiti con lo scopo primario di sottrarre alle logiche tradizionali tematiche concernenti interessi riguardanti settori sensibili costituzionalmente rilevanti e tematiche concernenti la regolazione di settori specifici del mercato[23].

L'iter storico che ha portato alla introduzione delle Autorità indipendenti nel nostro Paese è risultato variegato: da un lato, tali figure soggettive sono scaturite da una profonda riflessione che ha evidenziato come strutture, forme e procedure tradizionali non fossero più in grado di fronteggiare cambiamenti epocali, a livello sociale ed economico, che richiedevano uno strumentario innovativo[24]; dall'altro, tali figure soggettive sono state generate in seguito al mutamento del ruolo e delle competenze dello Stato[25], dovuto soprattutto all'impulso proveniente dal processo di integrazione

europea, che ha segnato da un lato il declino del cosiddetto “*Stato imprenditore*” o “*Stato gestore*”[26] (operante in via diretta nei vari settori dell’economia), e dall’altro l’avvento e la valorizzazione del cosiddetto “*Stato regolatore*”[27], che si limita a disciplinare e garantire le condizioni indefettibili ispiranti le dinamiche di base del mercato di libera concorrenza nei vari settori economici[28].

In tale prospettiva, occorre sottolineare che lo Stato, privato della connotazione di diretto “*imprenditore*” e “*gestore*”, diviene mero “*regolatore*” dell’assetto del mercato[29], dal momento che il suo compito predominante consiste nel fornire e tracciare le coordinate di fondo[30] a interi settori dell’economia che necessitano di essere regolamentati, poiché bisogna rimarcare che ogni settore economico – in via generale – oltre a richiedere l’esistenza della “domanda” (rappresentata dal complesso dei soggetti disposti ad acquistare beni e utilizzare servizi) e dell’“offerta” (rappresentata dal complesso dei soggetti disposti a produrre beni ed erogare servizi), esige “*regolazione*” (ossia ha bisogno di quell’insieme di regole tecniche dirette a disciplinare la struttura e il funzionamento dei mercati di riferimento)[31].

In generale, le Autorità indipendenti, nell’ambito delle loro specifiche attività di regolazione, di vigilanza e di garanzia dei settori di competenza, oltre ad esplicare una molteplice tipologia di poteri amministrativi (sia di carattere ablatorio, che autorizzatorio e, persino, sanzionatorio), in taluni casi esercitano anche poteri normativi e poteri di natura giustiziale. Tutti questi poteri attribuiti alle Autorità indipendenti sono finalizzati al governo del settore di pertinenza in relazione al singolo ordinamento sezionale[32].

In particolare, nell’esercizio dei propri poteri questi organismi adottano atti, che per il loro contenuto generale ed astratto, nonché per il loro carattere sostanzialmente innovativo dell’ordinamento giuridico, producono nuovo diritto, ossia introducono una serie di modifiche e apportano una serie di completamenti al sistema normativo[33]. Infatti, tali atti vanno considerati alla stregua di “*atti normativi in senso proprio*” e, quindi, sottoposti al regime tipico degli atti normativi di livello secondario (*rectius*, al trattamento che l’ordinamento giuridico prevede per i regolamenti amministrativi)[34].

Il dibattito sulla compatibilità costituzionale e la natura delle Autorità indipendenti.

Le Autorità indipendenti sono state oggetto, tra gli anni Ottanta e Novanta, di un vivace dibattito scientifico cui presero parte insigni studiosi, e fu proprio in tale periodo che esse si affermarono in gran parte dei Paesi occidentali ed anche nel nostro ordinamento[35].

La questione[36], per quanto concerne l’Italia, venne affrontata anche a seguito delle molteplici sollecitazioni provenienti dal contesto europeo. Al riguardo, occorre ricordare il momento in cui venne attuata, con la legge 29 dicembre 1990 n. 428, la direttiva 10 settembre 1984 n. 450, avente lo scopo di richiamare l’attenzione degli Stati membri sulla necessità di tutelare la concorrenza e di accelerare la privatizzazione dei settori economici segnati dalla presenza dello Stato, tramite l’istituzione di apposite autorità cosiddette “*garanti*”, cioè di organismi autonomi e indipendenti dal potere politico-amministrativo del Governo, aventi la funzione di vigilare e controllare aree di particolare rilevanza economica e sociale[37].

Il legislatore nazionale, dunque, ispirandosi alle precedenti esperienze del nord America e dell’Inghilterra[38], e considerando anche quelle coeve di Spagna, Francia e Germania[39], da un lato, istituì nuove autorità, configurate in maniera indipendente dal governo e dagli apparati amministrativi tradizionali, dall’altro modificò – in maniera incisiva – la disciplina di talune figure soggettive già introdotte in precedenza, quali appunto la *CONSOB*, il *Garante per l’editoria* (ora *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – *AGCom*

) e l'*ISVAP* (ora *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni – IVASS*), tramite il ricorso molto più marcato a forme di indipendenza istituzionale e di autonomia organizzativa e funzionale[40].

L'avvio di questo processo di innovazione organizzativa è stato determinato, in modo particolare, grazie agli impulsi e alle sollecitazioni provenienti dal contesto europeo, che hanno condotto alla creazione di molte di queste figure giuridiche soggettive, come l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM*, di cui alla legge n. 287 del 1990, e il *Garante per la protezione dei dati personali*, di cui alla legge n. 675 del 1996, per citare alcuni tra i casi più significativi[41].

Le Autorità indipendenti[42], nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di garanzia, di regolazione e di vigilanza, agiscono in piena autonomia organizzativa, finanziaria e funzionale dal Governo[43], avvalendosi di una discrezionalità di carattere puramente tecnico, che si distingue nettamente da quel potere discrezionale puro (che rappresenta la vera discrezionalità delle amministrazioni tradizionali). Infatti, questi organismi si occupano essenzialmente dell'applicazione obiettiva di regole tecniche[44] attraverso l'impiego di cognizioni specialistiche, anziché operare valutazioni comparative di singoli e specifici interessi nella vita economica e sociale[45] ai fini della correlata assunzione di determinate scelte concrete[46].

In seguito all'introduzione delle Autorità indipendenti nell'ordinamento italiano, da più parti è stata sollevata la questione della compatibilità costituzionale[47], con riferimento al fatto che la loro attività, non essendo assoggettata all'indirizzo e al controllo politico-amministrativo del Governo, comprometterebbe il connesso principio di responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento ex art. 95 Cost.[48]. Tuttavia, nonostante tale dibattito abbia portato anche a ritenere necessari – o quantomeno opportuni – appositi e mirati interventi riformatori di carattere costituzionale[49], predomina la convinzione secondo la quale le Autorità indipendenti sarebbero costituzionalmente compatibili, poiché l'art. 95 Cost. andrebbe limitato soltanto al Governo e non all'intera organizzazione amministrativa, di modo che nel panorama dell'assetto organizzativo italiano sarebbero legittimamente configurabili anche amministrazioni dotate di indipendenza rispetto all'indirizzo politico-governativo[50].

Inoltre, la legittimazione delle Autorità indipendenti può essere colta anche in considerazione della rilevanza sempre più incisiva che ha assunto il "mercato" come valore fondamentale da tutelare e salvaguardare, in conseguenza del progressivo impatto del diritto comunitario (*rectius* diritto dell'Unione europea) sull'ordinamento nazionale[51]. L'interesse pubblico, in questo modo, verrebbe ad identificarsi con l'interesse obiettivo al corretto funzionamento ed alla piena esplicazione dell'assetto concorrenziale del mercato, richiedendo che l'intervento pubblico non possa più essere quello amministrativo di tipo tradizionale, ma debba essere volto a garantire, in modo "terzo" e "neutrale", che gli operatori economici osservino le regole poste a presidio della libera concorrenza. E questo rende necessario disporre di corpi specialistici che siano nella condizione tecnica, derivante da "expertise" e "competenza", di vigilare su tale osservanza, e nella condizione giuridica di reprimere o impedire eventuali violazioni, senza alcuna interferenza da parte del potere politico nonché da parte delle burocrazie ministeriali[52].

La diffusione delle Autorità indipendenti, aldilà delle ragioni specificamente nazionali di tale fenomeno, legate per un vasto lasso temporale anche alla preoccupante crisi di legittimazione della classe politica [53] e ai condizionamenti derivanti dalla difficile situazione finanziaria del Paese[54], viene attuata nel corso del tempo per effetto dell'attecchimento di visioni ideologiche e culturali propense all'ampliamento del ruolo del mercato e dei meccanismi concorrenziali, e al corrispondente, drastico

ridimensionamento delle funzioni di governo pubblico dell'economia e di intervento diretto nei settori economici. Questo fenomeno porta al nascere di un prototipo di "*Stato regolatore*", nel cui ambito i pubblici poteri rinunciano ad orientare i processi economici verso specifici fini da essi stessi direttamente definiti, per limitarsi esclusivamente a prefissare le regole e garantire le condizioni affinché tali processi vengano svolti in maniera corretta ed efficace[55].

In conclusione, è da sottolineare come alcuni studiosi, in sede di dibattito scientifico sulla compatibilità costituzionale delle Autorità indipendenti, partendo dal presupposto delle loro caratteristiche di marcata indipendenza dagli organi politici, ritengono che questi organismi siano legittimi poiché traggono direttamente ispirazione e influenza da modelli amministrativi di derivazione europea, che esigono un assetto strutturale e un'azione funzionale di carattere tecnocratico[56], con attribuzioni necessarie di poteri amministrativi, normativi e giurisdizionali. In questa prospettiva, la scienza giuridica ha ravvisato una sorta di "*legittimazione sovranazionale*" alla presenza di amministrazioni tecniche caratterizzate da elevata indipendenza dall'indirizzo politico del Governo[57].

La tesi prevalente, che riconosce la compatibilità costituzionale, annette alle Autorità indipendenti natura amministrativa, anche in considerazione del fatto che gli atti e i provvedimenti adottati da questi organismi, nell'ambito dell'esplicazione delle funzioni di garanzia, vigilanza e regolazione, sono espressamente assoggettati ai canonici rimedi giurisdizionali[58], come confermato esplicitamente dalle previsioni normative che annoverano le materie di loro competenza tra quelle devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (dapprima in forza del d. lgs. 80/1998 ed ora in base alle disposizioni del codice del processo amministrativo)[59].

I caratteri e le funzioni delle Autorità indipendenti.

Al fine di analizzare i caratteri peculiari di queste figure soggettive, si può osservare che la dottrina, nel proporre una classificazione delle Autorità indipendenti[60] ha focalizzato l'attenzione sull'atipicità delle funzioni[61], sulle formule organizzative e sui peculiari poteri conferiti[62].

In sede dottrinale, si tende a distinguere le "Autorità di garanzia" dirette a tutelare diritti e interessi di rilievo costituzionale e le "Autorità di regolazione" volte a regolare i processi economici nei vari settori di riferimento[63].

In generale, le Autorità indipendenti sono considerate dalla scienza giuridica alla stregua di una categoria costituente un particolare modello di organizzazione amministrativa, le cui caratteristiche fondamentali consistono nella sottrazione all'indirizzo politico governativo, nella posizione di autonomia, terzietà e neutralità nonché nel possesso di un alto grado di competenza tecnica[64].

L'indipendenza[65], pertanto, è l'elemento cardine che ne caratterizza il modello organizzativo[66], e che deve essere considerata sotto vari profili[67]: in primo luogo, come indipendenza dall'indirizzo del Governo e, in generale, dal potere politico (assicurata tramite la predisposizione di un sistema articolato di garanzie riguardante le procedure di nomina dei componenti[68], i requisiti di professionalità, il regime delle incompatibilità nell'esercizio della carica[69], la durata del mandato[70] e la consistenza dei poteri assegnati); in secondo luogo, come indipendenza dal tradizionale potere burocratico; infine, come indipendenza dal potere economico e, in generale, dall'influenza dei gruppi di pressione (come si evince dall'esperienza degli Stati Uniti[71]), e quindi tendenzialmente come capacità di resistere ai rischi di "*cattura*" da parte delle imprese regolate o, comunque, operanti nei vari settori di competenza, mantenendo l'interesse pubblico obiettivo quale unico parametro di riferimento

per la missione istituzionale di vigilanza, di garanzia o di regolazione[72].

Inoltre, queste strutture sono contraddistinte da ampia autonomia che può essere declinata in modo eterogeneo: 1) come “*autonomia normativa*” che si sostanzia nell’adozione di atti regolamentari e, in generale, nella produzione di atti e provvedimenti volti a disciplinare gli ambiti e i contesti in cui le Autorità operano; 2) come “*autonomia organizzativa*” diretta a dotarsi strutture peculiari per il loro funzionamento[73]; 3) come “*autonomia finanziaria*” con la possibilità di disporre di entrate proprie e come “*autonomia contabile*” con la possibilità di gestire autonomamente le risorse di cui dispongono[74].

Oltre all’autonomia organizzativa[75], proprio l’autonomia finanziaria e quella contabile rivestono una indubbia centralità come manifestazione dell’indipendenza istituzionale[76], ponendo sia un problema di stretta provvista delle risorse, sia un problema di adeguatezza delle risorse disponibili dal punto di vista economico.

Le Autorità indipendenti operano in posizione di terzietà e neutralità rispetto agli interessi in gioco. Occorre precisare, a tal riguardo, che la “*neutralità*” deve essere tenuta distinta dal concetto di “*imparzialità*” (principio sancito a livello costituzionale ex art. 97 Cost. e riguardante tutte le amministrazioni pubbliche), poiché consistente in una sorta di indifferenza o equidistanza nei confronti degli interessi e dei valori che rilevano nei settori a cui sono preposti questi organismi.

Infine, le Autorità in esame sono caratterizzate da elevata *competenza tecnica* e alto livello di *professionalità* poiché si occupano di garantire, vigilare e regolare particolari settori economici e sociali che sono contrassegnati da indubbio tecnicismo e, di conseguenza, risultano bisognosi di correlata *expertise*.

Ricapitolando, queste Autorità operano al fine di tutelare quell’insieme di interessi attinenti a settori sensibili e rilevanti a livello costituzionale in ambito economico e sociale, e sono caratterizzate: 1) dal requisito dell’indipendenza dal potere di indirizzo, di direttiva e di controllo del Governo nonché dal potere di influenza e condizionamento dei soggetti economici; 2) da una posizione di terzietà e da una connotazione di neutralità rispetto alla politica e agli interessi su cui intervengono; 3) nonché da un alto grado di “*competenza tecnica*” ed “*expertise*” nel settore di pertinenza[77].

Per quanto attiene all’aspetto funzionale, le singole leggi istitutive attribuiscono alle Autorità indipendenti una pluralità di funzioni che possono essere raggruppate in due categorie generali[78].

Le funzioni del primo gruppo sono quelle principali o istituzionali[79], che a loro volta possono essere distinte in: 1) funzioni amministrative di tipo tradizionale, che in passato erano esercitate dalle classiche amministrazioni pubbliche e che a partire dalla fine del XX secolo – come abbiamo visto – si è deciso di farle svolgere a questi organismi; 2) funzioni decisorie (definite in dottrina quasi-giudiziali o contenziose, in ragione della loro assimilazione a quelle svolte dagli organi giurisdizionali), per il cui svolgimento le Autorità indipendenti esercitano poteri investigativi e istruttori (con la possibilità, in particolare, di richiedere informazioni e dati, di disporre esibizioni documentali nonché di attivare accessi, ispezioni e verifiche, anche avvalendosi dell’ausilio di speciali nuclei della Guardia di Finanza specializzati in materia valutaria, finanziaria e di tutela dei mercati), nonché poteri sanzionatori (con la possibilità di irrogare sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive); 3) funzioni normative o regolatorie che consentono sia l’adozione di regolamenti interni in materia di organizzazione e funzionamento delle strutture di supporto, sia l’emanazione di regolamenti e atti amministrativi generali

diretti a regolare gli specifici settori di competenza.

Le funzioni del secondo gruppo sono quelle strumentali o ausiliarie^[80], che a loro volta possono essere suddivise in: 1) funzioni consultive, con cui vengono espressi pareri relativi agli ambiti rientranti nelle proprie competenze; 2) funzioni di resocontazione, con cui vengono espletati periodicamente (tendenzialmente a cadenza annuale) i cc.dd. poteri di referto al Parlamento, con la trasmissione di apposite relazioni alle Camere sull'attività svolta nei settori di riferimento; 3) funzioni di segnalazione, che portano ad evidenziare le criticità riscontrate durante l'espletamento della propria attività istituzionale; 4) funzioni di raccomandazione, al fine di indicare e proporre al legislatore le misure necessarie a correggere le situazioni di criticità ravvisate nei contesti di pertinenza.

In particolare, le funzioni normative.

Le Autorità indipendenti, come anticipato, sono state oggetto di assegnazione di vari poteri normativi o regolatori. In particolare, sono ravvisabili *poteri normativi di carattere esterno*, mediante l'adozione di regolamenti e l'emanazione di atti amministrativi a contenuto generale, che disciplinano o, comunque, riguardano direttamente i comportamenti degli individui e delle imprese che operano nei settori di riferimento^[81].

In secondo luogo, sono riscontrabili *poteri normativi atipici* che si concretano nell'adozione di atti giuridici di altra natura, come le cosiddette "*linee guida*", che rientrano nell'ambito concettuale della cosiddetta "*soft law*", tendente sempre più a coadiuvare il ruolo delle fonti tradizionali ascrivibili alla nozione di "*hard law*"^[82].

In terzo luogo, rilevano *poteri normativi di carattere interno* diretti a disciplinare e regolare l'assetto organizzativo, l'esercizio dei compiti e la previsione degli aspetti gestionali delle Autorità indipendenti, come lo "*status*" giuridico, lo sviluppo di carriera e il trattamento economico del personale, nonché la gestione delle risorse finanziarie e i profili contabili^[83].

In particolare, l'attribuzione di una consistente potestà normativa secondaria alle Autorità indipendenti^[84] è riconducibile alla indubbia impossibilità per gli atti di normazione primaria (ossia la legge e gli atti aventi forza di legge) di disciplinare i settori interessati da continui cambiamenti tecnologici e segnati da elevata specializzazione tecnica. Al riguardo, la dottrina^[85] ha rilevato una certa "*crisi della legge*" a governare questi fenomeni che ha portato al necessario conferimento di ampie deleghe di poteri normativi alle Autorità indipendenti, definite vere e proprie "*deleghe in bianco*"^[86].

Questo aspetto ha indotto, in sede scientifica, a ipotizzare ormai una sorta di "*dualizzazione del potere normativo*"^[87] che, per una parte resterebbe in capo agli organi parlamentari, per l'altra risulterebbe devoluto alla cognizione tecnica e specialistica delle Autorità indipendenti.

[1] Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, VII Ed., Milano, 1992, pag. 203.

[2] Cfr. M. S. Giannini, *Introduzione* (in), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, pag. XXVII.

[3] Cfr. F. Bonini, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008, pag. 1 e ss..

[4] Cfr. G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, 2003, pag. 12.

[5] Cfr. F. Bonini, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, cit., pag. 9.

[6] Cfr. A. Massera, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in Cassese S. – Franchini F. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994, pag. 19 e ss..

[7] Cfr. C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Fasc. 3, 1988, pag. 560 e 573.

[8] Sul tema della figura giuridica soggettiva delle Autorità amministrative indipendenti, nella manualistica si vedano: M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015, pag. 341 e ss.; V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2014, pag. 103 e ss.; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013, pag. 93 e ss.; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2013, pag. 290 e ss.; S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pag. 101 e ss.; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2012, pag. 153 e ss.; L. Galateria – M. Stipo, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 1998, pag. 170 e ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, VII ed., Torino, 2015, pag. 106 e ss.; L. Mazzaroli – G. Pericu – A. Romano – F. A. Roversi Monaco – F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, pag. 662 e ss.; M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, pag. 135 e ss.; R. Chieppa – R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2012, pag. 289 e ss.; F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Tomo I, VI ed., Milano, 2011, pag. 1089 e ss.. Più in generale, a livello monografico, si vedano: A. Predieri, *L'erompere delle amministrazioni indipendenti*, Firenze, 1997; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2011; M. D'Alberti – A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010; M. Manetti, *Le autorità indipendenti*, Bari-Roma, 2007; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; A. La Spina – S. Cavatorto, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008; S. Cassese – C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Padova, 1994; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, London, Wolters Kluwer – Cedam, 2015; V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in Grassini F. A. (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001; M. De Benedetto, *Indipendenza e risorse delle autorità indipendenti*, in D'Alberti M. – Pajno A. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010; P. Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; C. Malinconico, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; C. Franchini, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; F. Patroni Griffi, *Tipi di autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Torino, 2009; E. De Marco, *Le funzioni delle «autorità indipendenti»*, in Labriola S. (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Milano, 1999. Inoltre, in letteratura giuridica si vedano: M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1995; M. Manetti, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1997; F. Merusi – M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento – VI, Milano, 2002; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in *Il Diritto – Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*

, vol. 2, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007; M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Cassese S.), vol. I, Milano, 2006; G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997; C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Fasc. 3, 1988; R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996; G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1996; E. Cheli, *L'esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 22, Torino, 2013.

[9] Cfr. M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, cit., pag. 1 e ss.; ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 93 e ss.; N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit., pag. 46 e ss.

[10] Cfr. F. Bonini, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, cit., pag. 166.

[11] Cfr. L. Mazzaroli – G. Pericu – A. Romano – F. A. Roversi Monaco – F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pagg. 587 e ss. nonché 662 e ss.; F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pag. 140 e ss.; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pag. 153 e ss.; M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, cit., pag. 4 e ss.; ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 94 e ss.; S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 101 e ss.; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 7 e ss.; ID., *Autorità indipendenti*, cit., pag. 164 e ss.; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 10 e ss.; C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 550 e ss.; M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 588 e ss.; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 255 e ss.; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, cit., pag. 15 e ss.; A. Massera, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 33 e ss.; V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pag. 103 e ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 106 e ss.; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 290 e ss..

[12] Cfr. C. Franchini, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, cit., 1996, pag. 70 e 71; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 2 e ss..

[13] Cfr. L. Mazzaroli – G. Pericu – A. Romano – F. A. Roversi Monaco – F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pag. 587 e 662; N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit., pag. 11; F. Patroni Griffi, *Tipi di autorità indipendenti*, cit., pag. 25; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 2 e ss.; M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 588.

[14] Cfr. A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., pag. 284 e ss.; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 256.

[15] Cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, pag. 135 ss..

-
- [16] A cui bisogna aggiungere l'*Autorità di regolazione dei trasporti – ART* istituita ai sensi dell'art. 37 del d. l. n. 201 del 6 dicembre 2011 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 214 del 22 dicembre 2011) nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla l. n. 481 del 14 novembre 1995.
- [17] Cfr. M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm)*, cit., pag. 1 e ss...
- [18] Cfr. N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit., pag. 67 e 68; M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, cit., pag. 1 e ss..
- [19] Cfr. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 348; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pagg. 94 e 95.
- [20] Cfr. F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 14.
- [21] Cfr. V. Pepe – L. Colella (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica. Esperienze europee ed extraeuropee*, Napoli, 2011.
- [22] Cfr. C. Franchini, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pag. 651; A. Massera, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 23; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 255.
- [23] Cfr. M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 93.
- [24] Cfr. L. Arcidiacono, *Governo, autorità indipendenti e pubblica amministrazione indipendente*, in Labriola S. (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Milano, 1999, pag. 68 e ss..
- [25] Cfr. F. Merusi, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Bassi F. – Merusi F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, pag. 151 e ss..
- [26] Cfr. A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., pag. 15 e ss..
- [27] Cfr. A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., pag. 23 e ss..
- [28] Cfr. F. Bonini, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, cit., pag. 181 e 182.
- [29] Cfr. A. Clemente, *Le autorità amministrative indipendenti come espressione tipica dello Stato regolatore*, in *Amministrativo*, Salvis Yuribus, 2021, pag. 1 e ss..
- [30] Cfr. L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, cit., pag. 65.
- [31] Cfr. S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, pag. 378 e ss.; G. Majone, *The rise of the Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1994, pagg. 17, 78 e ss..
- [32] Cfr. M. S. Giannini, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in «*Moneta e Credito*», 1949.
- [33] Cfr. A. M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Scritti Orlando*,

Il, Padova, Cedam, 1957.

[34] Cfr. V. Cerulli Irelli, *I poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Astrid Rassegna*, 2009, n. 19.

[35] Cfr. F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 144 e ss.; A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., pag. 15 e ss..

[36] Cfr. E. Cheli, *L'esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 71 e ss.; G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 4 e ss.; N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit., pag. 103 e ss.; A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 50 e ss.; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 34 e ss.; P. Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, cit., pag. 27 e ss.; M. Manetti, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, cit., pag. 9 e ss.; S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 102 e ss.; R. Chieppa – R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 291 e 292; F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Tomo I, cit., pag. 1095 e ss. nonché 1114 e ss.; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 294; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pag. 156.

[37] Cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 135.

[38] Cfr. M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1955; T. K. McCraw, *Prophets of regulation*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.

[39] Cfr. G. Grasso, *Spunti per uno studio sulle autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)*, in *Quaderni regionali*, 1993, pag. 1303 e ss.; J. Chevallier, *Rèflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, in *La semaine juridique*, 1986, pag. 3254 e ss..

[40] In particolare, la *Commissione nazionale per le società e la borsa – CONSOB* è stata interessata da una riforma dapprima con la legge n. 281 del 4 giugno 1985, in seguito con le leggi n. 1 del 2 giugno 1991, n. 157 del 17 maggio 1991 e n. 149 del 18 febbraio 1992; l'*ISVAP* (ora *IVASS*) che venne istituito con legge n. 576 del 12 agosto 1982, fu in seguito trasformato in Autorità indipendente durante gli anni Novanta tramite una serie di successivi provvedimenti legislativi che gli hanno conferito poteri decisionali, sottraendolo al controllo del Ministero competente; così anche il *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* (già *Garante per l'editoria*) ha assunto nuovi poteri e nuove competenze in base alla legge n. 249 del 31 luglio 1997, tramite la quale è divenuto *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCom*.

[41] Cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 136 e ss..

[42] Cfr. L. Galateria – M. Stipo, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 170.

[43] Cfr. M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, cit., pag. 1 e ss.; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 73 e ss..

-
- [44] Cfr. C. Malinconico, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, cit., pag. 41 e ss..
- [45] Cr. P. Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, cit., pag. 265 e ss..
- [46] Cfr. G. Amato, *Le autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1998, pag. 306 e ss..
- [47] Cfr. E. Cheli, *L'esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 73 e ss.; G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 1 e ss.; M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, cit., *passim*.
- [48] Cfr. L. Mazzaroli – G. Pericu – A. Romano – F. A. Roversi Monaco – F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pag. 591 e 592.
- [49] Cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 139.
- [50] Cfr. F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Tomo I, cit., pag. 1115 e ss..
- [51] Cfr. F. Merusi, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in Grassini F. A. (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001, pag. 21.
- [52] Cfr. G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 119 e ss.; M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 137.
- [53] In particolare, le Autorità indipendenti potrebbero fungere da argine e antidoto al fenomeno che Sabino Cassese ha definito il “*mostruoso connubio*” per stigmatizzare quelle forme degenerative di utilizzazione dell'amministrazione da parte della classe politica. Al riguardo, si veda S. Cassese, *Immunità e inefficienza della burocrazia*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, pag. 229.
- [54] Cfr. M. Clarich, *Autorità indipendenti, Bilancio e prospettive di un modello*, cit., pag. 22 e ss..
- [55] Cfr. A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1991, n. 3, pag. 1 e ss.; S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, pag. 378 e ss..
- [56] Cfr. E. Cheli, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 11*, Torino, 2000, pag. 130.
- [57] Cfr. F. Merusi, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in Grassini F. A. (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, cit., pag. 21.
- [58] Cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 139.
- [59] Cfr. R. Chieppa – R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 291; F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Tomo I, cit., pag. 1090.

-
- [60] Cfr. F. Patroni Griffi, *Tipi di autorità indipendenti*, cit., pag. 28 e ss..
- [61] Cfr. G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle Autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 1.
- [62] Cfr. F. Patroni Griffi, *Tipi di Autorità indipendenti*, cit., pag. 25.
- [63] Cfr. F. Merusi – M. Passaro, *Autorità indipendenti*, cit., pag. 165 e ss.; M. De Benedetto, “*Autorità indipendenti*”, cit., pag. 588 e 589.
- [64] Cfr. C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit., pag. 554; M. D’Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 93 e ss.; M. De Benedetto, “*Autorità indipendenti*”, cit., pag. 588 e ss.; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 255.
- [65] Cfr. M. Sanino, *L’approdo dell’esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 6 e ss..
- [66] Cfr. G. Amato, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, cit., pag. 653.
- [67] Cfr. L. Mazzaroli – G. Pericu – A. Romano – F. A. Roversi Monaco – F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pag. 662.
- [68] Cfr. M. Sanino, *L’approdo dell’esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 453 e ss.; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 74 e ss.; ID., *Autorità indipendenti*, cit., pag. 170 e 171; V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, cit., pag. 55 e 56; M. De Benedetto, “*Autorità indipendenti*”, cit., pag. 592; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 257 e 258; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 342 e 343; M. D’Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pag. 98 e ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 110; F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pag. 142; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pag. 155.
- [69] Cfr. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 343; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 79 e ss.; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 258.
- [70] Cfr. F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 79 e ss.; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 343; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 110 e 111.
- [71] Cfr. J. O. Freedman, *Crisis and legitimacy: The Administrative Process and American Government*, New York, Cambridge University Press, 1978, pag. 58.
- [72] Cfr. J. E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Milano, 1989, pag. 214; A. Frignani – R. Pardolesi, *Diritto antitrust italiano*, Bologna, 1993, pag. 841. Sul concetto di autonomia finanziaria e contabile quali elementi sintomatici di indipendenza, si vedano F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 68 e ss.; A. La Spina – S. Cavatorto, *Le Autorità indipendenti*, cit., pag. 195.

-
- [73] Cfr. M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 58 e ss.; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 343.
- [74] Cfr. M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 29 e ss.; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 258; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 343; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 110 e 111; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 82 e ss.; ID., *Autorità indipendenti*, cit., pag. 174; M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 592 e 593; ID., *Indipendenza e risorse delle autorità indipendenti*, cit., pag. 176.
- [75] Cfr. M. D'Alberti, voce *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, cit., p. 3. Sul concetto di autonomia si vedano S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, pag. 14; M. S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pag. 864 e ss..
- [76] Cfr. G. Zanobini, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Padova, 1950, pag. 187.
- [77] Cfr. R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, cit., pag. 133 ss.; M. D'Alberti, *Autorità amministrative indipendenti, (dir. amm.)*, cit., 1995, pag. 1 e ss..
- [78] Cfr. M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 590 e 591; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 259 e 260; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 65 e ss.; F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 95 e ss..
- [79] Cfr. M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 590 e 591; Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 259; E. De Marco, *Le funzioni delle «autorità indipendenti»*, cit., pag. 118 e ss..
- [80] Cfr. M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 591; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 260.
- [81] Cfr. F. Merusi – M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, cit., pag. 103 e ss.; M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 80 e ss.; M. De Benedetto, "Autorità indipendenti", cit., pag. 591 e 594; G. Napolitano, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, cit., pag. 259 e 260; E. De Marco, *Le funzioni delle «autorità indipendenti»*, cit., pag. 118 e ss..
- [82] Cfr. M. Manetti, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2019, p. 58.
- [83] Cfr. M. Sanino, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, cit., pag. 58 e ss.; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 343.
- [84] Cfr. V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, cit., pag. 57 e 58.

[85] Cfr. M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, cit., pag. 154 e 155; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 344.

[86] Cfr. M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, cit., pag. 77 e ss.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 344.

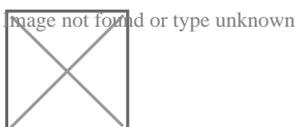
[87] S. Cassese, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, 1996, V, c. 8.

Bibliografia

1. **Amato G.**, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997.
2. **Amato G.**, *Le autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1998.
3. **Arcidiacono L.**, *Governo, autorità indipendenti e pubblica amministrazione indipendente*, in Labriola S. (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Milano, 1999.
4. **Bernstein M. H.**, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1955.
5. **Bonini F.**, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008.
6. **Caringella F.**, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Tomo I, VI ed., Milano, 2011.
7. **Casetta E.**, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2013.
8. **Cassese S. – Franchini C.** (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
9. **Cassese S.** (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012.
10. **Cassese S.**, *Immunità e inefficienza della burocrazia*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974.
11. **Cassese S.**, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, 1996, V.
12. **Cassese S.**, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991.
13. **Cerulli Irelli V.**, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in Grassini F. A. (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001.
14. **Cerulli Irelli V.**, *I poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Astrid Rassegna*, 2009, n. 19.
15. **Cerulli Irelli V.**, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2014.
16. **Cheli E.**, *L'esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 22*, Torino, 2013.
17. **Cheli E.**, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. *Quaderno n. 11*, Torino, 2000.
18. **Chevallier J.**, *Rèflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, in *La semaine juridique*, 1986.
19. **Chieppa R. – Giovagnoli R.**, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2012.
20. **Clarich M.**, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.
21. **Clarich M.**, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015.
22. **Clemente A.**, *Le autorità amministrative indipendenti come espressione tipica dello Stato regolatore*, in *Amministrativo*, Salvis Yuribus, 2021.
23. **Corso G.**, *Manuale di diritto amministrativo*, VII ed., Torino, 2015.
24. **D'Alberti M.**, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1995.
25. **D'Alberti M. – Pajno A.** (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*,

- Bologna, 2010.
26. **D'Alberti M.**, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013.
 27. **De Benedetto M.**, "Autorità indipendenti", in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Cassese S.), vol. I, Milano, 2006.
 28. **De Benedetto M.**, *Indipendenza e risorse delle autorità indipendenti*, in D'Alberti M. – Pajno A. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010.
 29. **De Marco E.**, *Le funzioni delle «autorità indipendenti»*, in Labriola S. (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Milano, 1999.
 30. **Franchini C.**, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002.
 31. **Franchini C.**, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Fasc. 3, 1988.
 32. **Freedman J. O.**, *Crisis and legitimacy: The Administrative Process and American Government*, New York, Cambridge University Press, 1978.
 33. **Frignani A. – Pardolesi R.**, *Diritto antitrust italiano*, Bologna, 1993.
 34. **Galateria L. – Stipo M.**, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 1998.
 35. **Giannini M. S.**, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
 36. **Giannini M. S.**, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in «*Moneta e Credito*», 1949.
 37. **Giannini M. S.**, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.
 38. **Grasso G.**, *Spunti per uno studio sulle autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)*, in *Quaderni regionali*, 1993.
 39. **La Spina A. – Cavatorto S.**, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008.
 40. **La Spina A. – Majone G.**, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.
 41. **La Spina A. – Majone G.**, *Lo Stato regolatore*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1991, n. 3.
 42. **Lazzara P.**, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001.
 43. **Longobardi N.**, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Torino, 2009.
 44. **Majone G.**, *The rise of the Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1994.
 45. **Malinconico C.**, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
 46. **Manetti M.**, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1997.
 47. **Manetti M.**, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2019.
 48. **Manetti M.**, *Le autorità indipendenti*, Bari-Roma, 2007.
 49. **Manetti M.**, *Poteri neutrali e Costituzione*, Padova, 1994.
 50. **Martines T.**, *Diritto costituzionale*, VII Ed., Milano, 1992.
 51. **Massera A.**, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in Cassese S. – Franchini F. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994.
 52. **Mazzarolli L. – Pericu G. – Romano A. – Roversi Monaco F. A. – Scoca F. G.** (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998.
 53. **McCraw T. K.**, *Prophets of regulation*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.
 54. **Melis G.**, *La burocrazia*, Bologna, 2003.
 55. **Merusi F. – Passaro M.**, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento – VI, Milano, 2002.
 56. **Merusi F. – Passaro M.**, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2011.
 57. **Merusi F.**, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Bassi F. – Merusi F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993.

58. **Merusi F.**, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in Grassini F. A. (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001.
59. **Napolitano G.**, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in *Il Diritto – Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. 2, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007.
60. **Patroni Griffi F.**, *Tipi di autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
61. **Pepe V. – Colella L.** (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica. Esperienze europee ed extraeuropee*, Napoli, 2011.
62. **Perez R.**, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996.
63. **Pericu G.**, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1996.
64. **Predieri A.**, *L'erompere delle amministrazioni indipendenti*, Firenze, 1997.
65. **Romano S.**, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947.
66. **Sandulli A. M.**, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Scritti Orlando*, II, Padova, 1957.
67. **Sanino M.**, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, London, Wolters Kluwer – Cedam, 2015.
68. **Scoca F. G.** (a cura di), *Diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 2015.
69. **Sorace D.**, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2012.
70. **Stiglitz J. E.**, *Economia del settore pubblico*, Milano, Hoepli, 1989.
71. **Torchia L.**, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in Cassese S. – Franchini C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.
72. **Zanobini G.**, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Padova, 1950.



Data di creazione

2023/05/06