

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

Parte I

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE UNITARIO E FEDERALE

CAPITOLO 1

AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI, COSTITUZIONE E GIUSTIFICAZIONE DEL POTERE: DUE QUESTIONI APERTE TRA VECCHIO E NUOVO TITOLO V

1. Rilievi preliminari: legittimità costituzionale <i>versus</i> legittimazione delle Autorità amministrative indipendenti? Ancora sull'indipendenza delle Autorità indipendenti. Un primo accostamento tra legittimazione delle Autorità e legittimazione degli organi di giustizia costituzionale. Rinvio	28
2. (<i>Segue</i>): le Autorità amministrative indipendenti nella forma di governo parlamentare vigente in Italia. In particolare: l'investitura delle Autorità e l'attività referente nei confronti di Governo e Parlamento. Le ragioni dell'irresponsabilità politica delle Autorità	33
3. (<i>Segue</i>): le Autorità amministrative indipendenti ed il controllo giurisdizionale. Il fascino del diritto comparato: <i>a</i>) "False" suggestioni francesi? Alle Autorità indipendenti non serve il controllo giurisdizionale e, comunque, il giudice amministrativo non sarebbe idoneo a svolgere un sindacato sui loro atti	43
4. (<i>Segue</i>): <i>b</i>) Le tesi che prendono atto della riduzione dell'intensità del controllo da parte del giudice o che spingono a circoscrivere il controllo sugli atti delle Autorità indipendenti. "Vere" suggestioni tedesche? Il limite dei concetti giuridici indeterminati e della discrezionalità tecnica	52
5. (<i>Segue</i>): <i>c</i>) Giudice amministrativo e vizi procedurali nell'adozione degli atti delle Autorità indipendenti: cenni e rinvio	67
6. (<i>Segue</i>): <i>d</i>) La l. 21 luglio 2000, n. 205 e la (prevalente) riconduzione del controllo giurisdizionale nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Le ipotesi di giurisdizione del giudice ordinario (anche dopo la l. n. 205/2000). Quale è il "giudice naturale" delle Autorità indipendenti? .	72
7. (<i>Segue</i>): le Autorità amministrative indipendenti ed il contraddittorio (integrale e paritario). La democrazia come procedimento può sostituire la	

democrazia politica? Critica. Ancora un richiamo comparatistico: l'esperienza statunitense del <i>due process of law</i> e la giurisprudenza della <i>Supreme Court</i> . Suggestioni interne: le Autorità indipendenti italiane tra legge n. 241/1990 e inserimento in Costituzione delle norme sul giusto processo	80
8. (<i>Segue</i>): le Autorità amministrative indipendenti tra diritti nazionali e diritto comunitario. La natura delle cose e la c.d. <i>par condicio</i> concorrenziale come titolo della legittimazione delle Autorità: una (serrata) critica. Il diritto comunitario non può essere l'esclusivo fondamento della legittimazione e legittimità delle Autorità	96
9. (<i>Segue</i>): le Autorità amministrative indipendenti sono espressione di autorevolezza e utilizzano poteri di <i>moral suasion</i> . Autoregittimazione delle Autorità <i>versus</i> autoreferenzialità? Ancora un confronto tra Autorità e Corte costituzionale	101
10. (<i>Segue</i>): la costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti. Alcune possibili varianti: <i>a</i>) introduzione in Costituzione di una generica norma di riconoscimento delle Autorità; <i>b</i>) elencazione in Costituzione di singole Autorità indipendenti	110

CAPITOLO 2

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
NELLA COSTITUZIONE RINNOVATA: UNA MIGLIORE
PRECISAZIONE DEL FONDAMENTO COSTITUZIONALE
DELLE AUTORITÀ E DELLA LORO LEGITTIMAZIONE?
DOMAINES SENSIBLES (FINALMENTE) COSTITUZIONALIZZATI
E DIRITTI COSTITUZIONALI E LIBERTÀ FONDAMENTALI
GARANTITI DALLE AUTORITÀ: UN INCROCIO "VIRTUOSO"

1. Cenni introduttivi	119
2. Autorità amministrative indipendenti, <i>domaines sensibles</i> e tutela di valori e di libertà costituzionali: uno sguardo sulla prima Parte della Costituzione. Autorità garanti, riserva di legge e riserva di giurisdizione: prime considerazioni	121
3. (<i>Segue</i>): la potestà legislativa statale e regionale nell'art. 117 Cost. Materie elencate, materie innominate, materie non costituzionalizzate ed indirizzo politico (statale e regionale). La legge può decidere liberamente di attribuire una determinata materia alla regolazione di un'Autorità indipendente di garanzia? Ragioni di opportunità politica <i>versus</i> ragioni di bilanciamento di valori	129
4. Superamento di alcune obiezioni alla tesi proposta: <i>a</i>) impossibilità di ammettere una situazione di concorrenza tra Autorità indipendenti e riserva di legge (e riserva di giurisdizione); <i>b</i>) le Autorità indipendenti sarebbero alla mercé delle maggioranze politiche parlamentari del momento; <i>c</i>) le Autorità indipendenti tra costituzionalizzazione e necessità costituzionale	140

5. (*Segue*): Autorità indipendenti e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Primi spunti sull'ammissibilità di Autorità indipendenti regionali 146

CAPITOLO 3

DIRITTO REGIONALE ED AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI:
DALL'INTERFERENZA TRA LE FUNZIONI DI GARANZIA
SVOLTE DALLE AUTORITÀ INDIPENDENTI
E LA POTESTÀ LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA REGIONALE
AL PROBLEMA DELLA POSSIBILE REGIONALIZZAZIONE
DI ALCUNE AUTORITÀ

1. Prime considerazioni sul tema 152
2. Funzioni regionali e funzioni delle Autorità amministrative indipendenti nel vecchio Titolo V della Costituzione (art. 117 Cost. *ante* riforma e disposizioni degli Statuti speciali) 154
3. (*Segue*): lavori pubblici di interesse regionale e poteri dell'Autorità di vigilanza *ex* l. n. 109/1994. Il contributo della giurisprudenza costituzionale: le funzioni di garanzia delle Autorità amministrative indipendenti e la potestà legislativa e amministrativa regionale. In particolare: la sent. n. 482/1995 156
4. (*Segue*): il settore delle comunicazioni e le competenze regionali. La l. n. 249/1997 e il decentramento di funzioni dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai Comitati regionali per le comunicazioni 164
5. (*Segue*): settore creditizio e competenze regionali speciali. Cenni 167
6. (*Segue*): Autorità indipendenti e Regioni nell'art. 1, comma 4, lett. *a*), della l. 15 marzo 1997, n. 59. Cenni 169
7. Le conseguenze della riforma del Titolo V sui rapporti tra Autorità amministrative indipendenti e Regioni. Le Autorità indipendenti tra legislazione statale esclusiva, legislazione concorrente e legislazione regionale residuale. In particolare: le materie dell'ordinamento della comunicazione e della tutela della concorrenza. Le sentt. nn. 324/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale 171
8. (*Segue*): l'art. 117, comma 6, Cost. ed i poteri normativi delle Autorità indipendenti: rinvio. Le funzioni amministrative delle Autorità indipendenti ed il nuovo art. 118 Cost. Cenni 178
9. La questione della regionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti: tra potestà legislativa regionale e nuovi statuti. Critica delle tesi "continuiste": in particolare l'ordinamento della comunicazione e il ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni 180
10. (*Segue*): le Autorità amministrative indipendenti nella disciplina dei nuovi statuti regionali. Alcune esemplificazioni 188
11. Uno sguardo comparatistico: le Autorità indipendenti autonome spagnole in materia di tutela della *privacy* e nel settore audiovisivo 196

- | | | |
|-----|--|-----|
| 12. | I meccanismi di soluzione delle controversie tra Regioni ed Autorità amministrative indipendenti. I conflitti di attribuzione tra Regioni e Autorità indipendenti, nell'ambito del più generale problema dei rapporti tra Autorità e giudizio costituzionale. Cenni e rinvio | 203 |
| 13. | Rilievi conclusivi: Autorità amministrative indipendenti e distribuzione territoriale del potere. Una "provocazione" ed un'ipotesi di lavoro: verso la diffusione di Autorità indipendenti a "doppio regime" nell'ordinamento costituzionale unitario e federale (tra presente e futuro) | 204 |

CAPITOLO 4

L'ART. 117, COMMA 6, COST. COME FONDAIMENTO
DEGLI "ANOMALI" POTERI NORMATIVI
DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI.
IN PARTICOLARE LA NATURA SOSTANZIALMENTE PRIMARIA
DI ALCUNI "REGOLAMENTI" DELLE AUTORITÀ

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Cenni introduttivi: l'art. 117, comma 6, Cost. e la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni | 210 |
| 2. | Considerazioni generali sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti. L'emergere di regolamenti che occupano l'ambito proprio della fonte primaria. Difficoltà di accostare i regolamenti delle Autorità indipendenti al potere regolamentare tradizionalmente inteso ed in particolare alla categoria dei regolamenti governativi | 212 |
| 3. | (Segue): a) Analisi delle tesi che riconoscono una tendenziale "anomalia" dei poteri normativi delle Autorità indipendenti. Crisi del criterio gerarchico ed affermarsi del criterio di competenza. Quale è la base di tale potere normativo? b) Analisi delle tesi che subordinano comunque il potere regolamentare delle Autorità indipendenti alla fonte legislativa parlamentare. Il limite della riserva di legge: rinvio. Le indicazioni della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa. Cenni | 217 |
| 4. | (Segue): possibilità di rinvenire nell'art. 117, comma 6, Cost. il fondamento dei poteri normativi delle Autorità. Di chi è il potere regolamentare nei settori sensibili ormai di competenza regionale? Prima individuazione di una serie di atti delle Autorità dotati di forza di legge sulla base di un'autorizzazione implicita del testo costituzionale | 229 |
| 5. | (Segue): possibili ostacoli alla tesi proposta. La chiusura del sistema delle fonti a livello primario e costituzionale. Contraddizioni con il principio di legalità e con le riserve di legge presenti nel testo costituzionale. Superamento di tali obiezioni | 246 |
| 6. | Riconoscimento della legittimità costituzionale di <i>regolamenti riservati</i> tipici delle Autorità amministrative indipendenti dalla natura sostanzialmente primaria. Conseguenze della tesi proposta sul giudizio costituzionale: rinvio | 251 |

Parte II
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
ED IL GIUDIZIO COSTITUZIONALE:
“SULLE TRACCE” DELLA LEGITTIMAZIONE
DELLE AUTORITÀ DI GARANZIA

CAPITOLO 1

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
 NEI CONFLITTI COSTITUZIONALI

1. Premessa: la prefigurazione di forme di controllo costituzionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti nonché di una più generale partecipazione delle Autorità a diversi istituti del processo costituzionale 255
2. (*Segue*): le Autorità indipendenti soggetti attivi e passivi nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Critica della giurisprudenza costituzionale che ha negato al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la natura di poteri dello Stato 257
3. Su alcune concrete ipotesi di conflitto tra poteri dello Stato c.d. tradizionali ed Autorità indipendenti. Tra *vindicatio potestatis* e conflitto da interferenza 269
4. (*Segue*): possibilità di risolvere, mediante il conflitto tra poteri, controversie tra diverse Autorità indipendenti. Quale potere rappresentano le Autorità? Ancora sulla configurazione delle Autorità indipendenti come poteri di garanzia. *Ruolo* delle Autorità indipendenti e tono costituzionale del conflitto 274
5. Le Autorità indipendenti nei conflitti tra Stato e Regioni. L'ord. n. 378/2002 della Corte costituzionale 286
6. (*Segue*): le Autorità indipendenti come soggetti dello Stato ordinamento o dello Stato persona giuridica? L'ipotesi classica: le Autorità indipendenti come soggetti dello Stato/Governo nei conflitti di attribuzione tra enti. Critica. Un'ipotesi meno ortodossa: l'impossibile riconduzione delle Autorità indipendenti al potere Governo ed il conflitto “misto” tra Autorità e Regioni 289
7. La riforma del Titolo V della Costituzione ed il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Autorità indipendenti e Regioni. L'eventuale “regionalizzazione” di alcune Autorità indipendenti e sue conseguenze sulla collocazione delle Autorità nei conflitti di attribuzione (tra enti e tra poteri) 291
8. Per concludere e “ripartire”: descrizione di alcune ipotesi (teoriche) in base alle quali può configurarsi fuori dall'esperienza costituzionale italiana la partecipazione delle Autorità indipendenti ai conflitti costituzionali. Brevi cenni 295

CAPITOLO 2

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. Rilievi preliminari: come le Autorità amministrative indipendenti possono collocarsi rispetto al giudizio di legittimità costituzionale 299
2. (*Segue*): il giudizio di legittimità costituzionale sugli atti di rango primario delle Autorità indipendenti. Il concetto di forza di legge in Costantino Mortati ed il tentativo di applicare alle Autorità le conclusioni dell'impostazione mortatiana relativa ai regolamenti del Governo e degli enti territoriali: i punti critici. In particolare: potere regolamentare delle Autorità, legge e Costituzione 302
3. Alcune prevalenti obiezioni (e qualche voce di consenso) alla teoria di Mortati, alla luce del regime degli atti normativi delle Autorità indipendenti. In particolare: la prospettazione di un eventuale sindacato costituzionale "indiretto" sugli atti delle Autorità in alternativa alla tesi sostenuta nel lavoro 309
4. (*Segue*): controllo costituzionale degli atti delle Autorità indipendenti ed intensità delle garanzie per il cittadino. Esame delle ragioni che fanno preferire il giudizio costituzionale al giudizio comune 320
5. (*Segue*): il controllo costituzionale degli atti delle Autorità indipendenti tra giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e giudizio in via principale. Cenni. Una proposta "davvero" *de jure condendo*: ricorso costituzionale e Autorità indipendenti. Cenni 327
6. Le Autorità amministrative indipendenti quali giudici *a quibus*? Le leggi istitutive delle Autorità indipendenti come leggi di organizzazione sottratte ad un efficace controllo di legittimità della Corte costituzionale. Necessità di ampliamento della giustiziabilità di zone grigie rispetto al giudizio di legittimità costituzionale, relative ai *secteurs sensibles* in cui operano le Autorità? Esame delle funzioni delle Autorità ai fini dell'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale. In particolare: le funzioni quasi giustiziali e le funzioni di regolazione/controllo 334

CAPITOLO 3

LA LEGITTIMAZIONE DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE
INDIPENDENTI RISPETTO AL GIUDIZIO COSTITUZIONALE

1. Considerazioni di sintesi: perché serve una legittimazione delle Autorità amministrative indipendenti rispetto al giudizio costituzionale? 341
2. Possibili limiti della tesi proposta: nessun soggetto o potere costituzionale sembra avere un "ruolo" costituzionale così ricco di attribuzioni come quello che viene assegnato alle Autorità indipendenti. Critica: è il cumulo di funzioni attribuite alle Autorità indipendenti, almeno come modello teorico, che determina la possibilità per le Autorità di "partecipare" in vario modo al giudizio costituzionale. Ancora qualche elemento di analogia tra Corte costituzionale e Autorità indipendenti? 344

3. Rilievi conclusivi. Le Autorità indipendenti ed il giudizio costituzionale: dalla legittimazione alla ricerca della responsabilità (e responsabilizza- zione) delle Autorità	349
<i>Considerazioni riassuntive</i>	353
<i>Elenco delle opere citate in forma abbreviata</i>	363