

Terza bozza del paper sulla riforma delle autorità indipendenti

(a cura di Massimiliano Atelli)

1) LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI TRA SISTEMA POLITICO E SISTEMA DI GOVERNO. BIPOLARISMO, AUTORITÀ INDIPENDENTI ED INDIRIZZO POLITICO.

Secondo una diffusa e condivisibile convinzione, il modello italiano di sistema politico bipolare si contraddistingue per la sua attuale incompiutezza (c.d. bipolarismo imperfetto).

Per quanto in questa sede interessa, l'affermarsi del sistema bipolare in un contesto nel quale tuttavia mancano o non sono chiare le regole che lo caratterizzano, provoca una forte tensione – o, se si preferisce, una forte pressione del sistema istituzionale – proprio sulle autorità amministrative indipendenti (d'ora in avanti, AAI). Di qui lo sviluppo di una prima tendenza, quella a (ri)trasferire sulle strutture ministeriali, ed attraverso di esse, al piano dell'indirizzo politico, funzioni svolte dalle medesime autorità in attuazione delle rispettive leggi istitutive.

Per converso, è però vero che, in prospettiva, l'affermazione del sistema bipolare è destinata ad accrescere l'importanza del ruolo delle AAI. In siffatto tipo di sistemi, infatti, proprio l'alternarsi delle coalizioni rende decisivo il ruolo degli organi di garanzia, chiamati a svolgere in modo neutrale attività che, in quanto volte alla salvaguardia di fondamentali diritti civili e sociali, debbono rimanere sottratte alle logiche di competizione-appropriazione proprie del rapporto maggioranza-opposizione.

La duplice e articolata relazione tra modello bipolare e poteri neutrali pone allora almeno due questioni di fondo: la prima, legata al requisito della indipendenza e al profilo della sua qualità; la seconda, al rapporto tra AAI e funzione di indirizzo politico.

Relativamente alla prima, va precisato anzitutto che l'organizzazione amministrativa tradizionale è anch'essa caratterizzata da un certo grado di indipendenza nel rapporto con la sfera di indirizzo politico. La separazione tra politica e amministrazione è del resto un'acquisizione fondamentale della moderna cultura dell'organizzazione amministrativa, e, non a caso, il *Rapport public 2001 del Conseil d'Etat*, dedicato alle autorità indipendenti, identifica un possibile antidoto alla moltiplicazione delle AAI proprio nell'incremento della indipendenza e della professionalità di quella parte dell'apparato amministrativo organizzato secondo moduli “tradizionali”. L'indipendenza delle AAI appare tuttavia come una condizione intrinseca, un tratto genetico,

attenendo essa sia al profilo strutturale (garanzie attinenti alla nomina dei componenti, al potere di autorganizzazione, all'uso delle risorse umane e finanziarie, etc.) che funzionale (assenza di interferenze provenienti dai vertici governativi o da gruppi esponentziali di interessi di parte)¹.

In secondo luogo, è evidente che la nozione di indipendenza assume – se riferita alle AAI – una pluralità di significati. Per un verso, infatti, l'indipendenza si atteggia a requisito personale richiesto dalla legge innanzitutto (ancorché non esclusivamente) ai componenti, tanto all'atto della nomina quanto in costanza di mandato; per altro verso, l'indipendenza è valore idoneo a sintetizzare l'insieme delle prerogative tipiche di ciascuna AAI, in quanto soggetto istituzionale.

Da quest'ultimo punto di vista, al di là delle declamazioni solenni solitamente ricorrenti nelle singole leggi istitutive in ordine al regime di completa separatezza delle AAI rispetto alla sfera di intervento o influenza dell'Esecutivo, reale pregnanza assume il riferimento alle concrete forme di estrinsecazione dell'indipendenza connotanti ciascuna AAI. In particolare, l'attenzione va concentrata sul grado di autonomia esplicabile dalle AAI nella definizione:

- del proprio assetto organizzativo, necessariamente da modularsi in coerenza con le specificità funzionali proprie di ciascuna di esse;
- delle politiche di finanziamento, da sviluppare in una logica, per un verso, di raggiungimento di un'autonomia piena, e, per altro verso, di progressiva implementazione su scala generalizzata dei sistemi di autofinanziamento che, laddove sinora sperimentati (si pensi alla CONSOB), hanno prodotto risultati soddisfacenti;
- delle politiche del personale (forma di autonomia, quest'ultima, che sarebbe del tutto negata ipotizzando, come in passato è accaduto, un massiccio ricorso allo strumento della mobilità da amministrazioni di differente conformazione).

Quanto al rapporto tra AAI ed indirizzo politico, occorre domandarsi se è opportuno che un'autorità dotata del requisito dell'indipendenza (quale sopra descritto), rimanga, comunque, soggetta all'indirizzo generale del Governo, e, nell'affermativa, quale sia la sua responsabilità ed a chi debba rispondere. La questione è evidentemente rilevante ed ha risvolti molto concreti, se è vero che anche il DDL Letta prevede (art.1), con riferimento alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che esse tengano conto degli indirizzi generali di politica economica del governo.

¹ Secondo la giurisprudenza (TAR Lazio, sez. I, 5.5.1994, n. 652), l'indipendenza propria delle AAI opera in modo pieno con riguardo agli altri poteri di natura amministrativa in modo che neanche le funzioni più elevate di indirizzo e coordinamento del Governo potrebbero condizionare la loro attività.

Il rischio è che la questione finisca con l'essere mal posta sotto due delicati profili: in primo luogo perché, postulando un vincolo con riferimento alle sole autorità di regolazione, legittimerebbe una distinzione tra autorità (di garanzia e, appunto, di regolazione) discutibile e pericolosa, se non altro perché idonea a creare un presupposto (o, forse meglio, un pretesto) per introdurre una diversità di regime giuridico di cui in realtà non si avverte l'esigenza; in secondo luogo, perché l'indirizzo generale del Governo si esprime nelle scelte legislative (che rappresentano comunque un vincolo per le AAI), ma non riguarda, in senso proprio, e in via diretta, l'attività delle AAI.

Del resto, non è tuttora chiaro neppure cosa si intenda per regolazione, né meno dubbi solleva l'assunto secondo cui le autorità di garanzia non svolgerebbero (diversamente da quelle di regolazione) attività di ponderazione degli interessi.

In assenza di univoci punti di riferimento, sembra allora da preferire l'impostazione di chi ritiene che la regolazione riguardi le modalità di azione e non le finalità perseguite e che, di conseguenza, essa si atteggi a canone operativo attraverso il quale tutelare diritti fondamentali e interessi generali in settori determinati. In questo senso, va ricordato che siffatto tratto caratteristico è presente nella nascita della regolazione indipendente negli USA, nonché nell'esperienza inglese dei *quangas* legata al *welfare*.

2) LE AUTORITÀ INDIPENDENTI NEL CONTESTO EUROPEO

Qualunque discorso sulla riforma delle autorità amministrative indipendenti non può, comunque, prescindere dal riferimento all'evoluzione del processo di integrazione europea. Nell'ambito di questo processo, infatti, le AAI rappresentano, quando non anche un punto fermo di ordine strutturale, di certo una costante estremamente significativa.

Trattasi, oltre tutto, di una costante spiccatamente multiforme.

Da una parte, infatti, vi sono AAI presenti – o forse sarebbe meglio dire incorporate – nella stessa architettura istituzionale dell'Unione europea. E' il caso del Commissario per la concorrenza e del Garante per la protezione dei dati personali, che pure si distinguono nettamente tra loro per il fatto di essere, il primo, parte integrante della Commissione, organo alla cui matrice non è del tutto estranea l'istanza politica, e, il secondo, in posizione viceversa di netta autonomia funzionale rispetto all'apparato amministrativo comunitario, sul cui operato è tenuto a vigilare al fine di garantire la *privacy* dei cittadini europei e di coloro che operino o comunque si trovino nel Vecchio continente, nei rapporti con gli Uffici dell'Unione (v. Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.12.2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati).

Per altro verso, il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali si va realizzando per mezzo di atti normativi che vincolano gli Stati membri a dotarsi di AAI in taluni settori. In tal senso, la creazione di simili plessi amministrativi ad opera delle legislazioni nazionali finisce per configurarsi quale vero e proprio requisito di idonea conformazione dello stesso sistema istituzionale interno.

In alcuni casi, siffatta esigenza è stata poi avvertita tanto acutamente, considerata l'entità degli interessi da garantire, da trovare solenne espressione persino nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (il riferimento è nuovamente alla materia del trattamento dei dati personali).

Le AAI di cui i governi nazionali sono tenuti a dotarsi in attuazione della normativa comunitaria rappresentano dunque presidi di garanzia dello stesso processo di integrazione europeo. Dall'istituirle e dal porle nella condizione di assolvere con efficacia la missione loro affidata dipende, a ben vedere, la stessa effettività del basilare principio di prevalenza del diritto comunitario su quello interno.

Ne è conferma eloquente la recente decisione (sent. del 9.9.2003, causa C-198/01) con la quale la Corte di Giustizia ha stabilito, proprio nel presupposto della vigenza di quel principio, che l'Autorità Antitrust dei singoli Stati membri può non soltanto disapplicare il diritto nazionale contrastante con quello comunitario, ma anche comminare sanzioni agli operatori ove tengano comportamenti idonei a creare distorsioni negli scambi tra Stati membri e contrastanti con la pronuncia di disapplicazione (se il comportamento anticompetitivo è obbligatorio in base alla legge nazionale), oppure a prescindere da una pronuncia siffatta (ma in tal caso riducendo l'importo della misura affittiva), nell'ipotesi in cui il comportamento contrario al diritto dell'Unione sia solo facilitato dalla legge nazionale.

Di qui anche una nota di forte ma allo stato delle cose inevitabile contraddizione: nel nostro sistema giuridico, le AAI possono concorrere ad assicurare nel territorio nazionale la legalità comunitaria, intesa quale costante conformità del diritto interno al prevalente diritto comunitario, ma non anche la legalità costituzionale, intesa quale costante conformità al prevalente dettato costituzionale della legislazione interna, statale, regionale e delle Province autonome².

Non sempre, tuttavia, la relazione tra AAI nazionali e diritto comunitario è conforme ad uno schema – tutto sommato “tradizionale” - di questo genere.

² Come noto, infatti, la Corte costituzionale (ord. n. 137/2000) non ha riconosciuto alle AAI il potere di sollevare il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, denegando loro la rivendicata appartenenza a quest'ultima categoria. In tal modo, come ha fatto notare la dottrina (CERULLI IRELLI), resta però aperto il problema della identificazione dell'organo cui spetterebbe di “dichiarare definitivamente la volontà” del potere dello Stato al quale ciascuna AAI potrebbe essere ricondotta.

Nei settori in cui risulta applicabile, la Direttiva n. 2002/21 (Quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica) disegna ad esempio un sistema in cui i regolatori nazionali si affrancano dai vertici dei rispettivi esecutivi per coagularsi al livello comunitario sottoponendosi alla direzione della Commissione. Si ha, in altri termini, una sorta di avocazione verso l'alto di poteri in materia di TLC, a favore della Commissione, rispetto alla quale le autorità nazionali risultano declassate a mere esecutrici di linee direttrici fissate a livello comunitario anche per quanto concerne gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

La ragione di questa impostazione, ispirata ad una sorta di applicazione verso l'alto del principio di sussidiarietà, sta nell'obiettivo perseguito: assicurare la concorrenza in chiave di mercato e di liberalizzazione. Ciò comporta che la regolazione sia mantenuta al minimo indispensabile, e che sia la più uniforme possibile, al fine di ridurre progressivamente, e rendere sempre più omogenea, la normazione sovrapposta al mercato³.

Più in generale, va notato che lo sviluppo del processo di integrazione europea e la pressione crescente da questo esercitata hanno portato anche al ridimensionamento del ruolo di importanti istituzioni nazionali (Banca d'Italia), quale riflesso dell'attribuzione di responsabilità assai rilevanti ad omologhe istituzioni europee (BCE), nonché favorito la nascita, a livello europeo, di sistemi di cooperazione e di coordinamento di autorità indipendenti nazionali (si pensi al Forum of European Securities Commission o al Gruppo istituito dall'art. 29 della direttiva n. 95/46/CE) che se per un verso hanno incrementato in modo significativo i processi di regolazione europea e la loro depoliticizzazione, per altro verso possono però finire per comprimere in qualche modo il grado di autonomia decisionale di ciascuna di esse nel rispettivo ordinamento interno.

3) L'ASSETTO DEL SETTORE NELL'ORDINAMENTO INTERNO: LE AAI E IL MODELLO FEDERALISTA ITALIANO DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Discorso per molti versi analogo a quello sviluppato nel punto precedente va fatto con riferimento alla disciplina costituzionale contenuta nel rinnovato titolo V, la quale appare certamente idonea ad influenzare il tema delle AAI.

In quest'ottica, sarebbe tuttavia miope limitarsi ad operare un riferimento a singole disposizioni [si pensi, ad esempio, al profilo che connette regolazione e diritti fondamentali, destinato con tutta probabilità ad acquisire ulteriore rilievo alla luce, in particolare, della disposizione di cui all'art. 117, secondo

³ Per maggiori approfondimenti su tali questioni, si rinvia al recente paper di ASTRID dal titolo *Le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni nella materia "ordinamento della comunicazione"*, realizzato dal gruppo coordinato da R. ZACCARIA.

comma, lettera m), Cost.]. Viceversa, occorre in termini più generali chiedersi in primo luogo se il modello dell'autorità indipendente, legato all'esercizio di funzioni di garanzia di diritti fondamentali o comunque di rilevanza costituzionale, anche attraverso la regolazione, implichi necessariamente una allocazione delle relative strutture al livello statale, o se invece la competenza residuale regionale ne consenta, in quella sede, l'utilizzazione.

In secondo luogo, è da domandarsi quale possa essere l'effetto, sulla situazione esistente, della ricomprensione nello spettro di esplicazione della legislazione concorrente di materie quali l'ordinamento delle comunicazioni, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, la previdenza complementare e integrativa, le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, e in particolare se sia possibile un intervento con legge statale su autorità che operano in quei settori, nonché quali possano essere le conseguenze per il futuro.

Le risposte a simili quesiti presuppongono evidentemente una distinzione.

Per le AAI aventi competenza, in base alla rispettiva legge istitutiva, su materie devolute alla potestà legislativa esclusiva statale (ferma restando, talvolta, la difficoltà di allocare singole materie), il problema di una condivisione più o meno intensa delle proprie competenze con AAI di matrice regionale non ha infatti ragione di porsi.

Diverso risulta invece il discorso con riferimento alle AAI aventi competenza, in base alla rispettiva legge istitutiva, su materie oggi devolute alla potestà legislativa concorrente. Al riguardo, premesso che le AAI al momento esistenti vanno considerate organi dello Stato (sebbene esse siano tendenzialmente espressione dello Stato-comunità, e non già dello Stato-persona), l'intervento su di esse sembrerebbe comunque riservato dal nuovo art. 117 Cost. alla potestà legislativa esclusiva statale (v. comma 2, lett. f e g).

Anche in prospettiva, d'altra parte, la progressiva implementazione del modello federalista non sembrerebbe ostare al perpetuarsi dell'assoggettamento delle AAI statali al momento esistenti alla potestà legislativa esclusiva statale. Ciò potrebbe valere – seppure per ragioni differenti – tanto per le AAI aventi competenza nelle materie devolute a quest'ultima tipo di potestà quanto per quelle aventi viceversa competenza nelle materie devolute alla legislazione regionale in sede concorrente.

Se, infatti, nel caso delle materie devolute alla potestà legislativa esclusiva statale (si pensi alla tutela della concorrenza, alla vigilanza sui mercati finanziari e alla garanzia dei diritti fondamentali della persona), è del tutto consequenziale la perpetuazione di cui sopra, nelle materie devolute alla potestà legislativa concorrente siffatta perpetuazione potrebbe giustificarsi quanto meno per la parte in cui la potestà legislativa statale è competente alla fissazione dei principi fondamentali cui devono attenersi le regioni

nell'esercizio della potestà legislativa loro spettante. Ne potrebbe allora discendere il riconoscimento dell'abilitazione della legislazione statale di principio ad intervenire sulle caratteristiche di fondo di detti soggetti.

In linea di massima, nulla sembra invece vietare l'istituzione *ex novo* di AAI regionali nelle materie devolute alla potestà legislativa esclusiva regionale "residuale" (si pensi, ad esempio, ai lavori pubblici, ancorché con i temperamenti ricavabili dalla sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale). Allo stato attuale delle cose, infatti, non soltanto non esiste alcuna riserva di legge statale ai fini della creazione di quella particolare categoria di soggetti – a tutt'oggi non contemplata dalla Carta fondamentale – rappresentata dalle AAI, ma l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. devolve alla potestà legislativa esclusiva statale la disciplina (oltre tutto) dei (soli) "organi di governo" di Comuni, Province e Città metropolitane, lasciando viceversa del tutto impregiudicata la potestà regionale di regolamentazione della (residua parte della) propria organizzazione amministrativa e di quella dei soggetti pubblici autonomi aventi comunque matrice regionale.

D'altra parte, occorre in proposito evidenziare che l'istituzione *ex novo* di AAI regionali nelle materie devolute alla potestà legislativa esclusiva regionale "residuale" potrebbe in prospettiva aver luogo, in particolare, anche in applicazione dell'art. 117, comma 4, Cost., il quale come noto abilita le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, tanto a partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari quanto a provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea.

Al riguardo, vi è tuttavia un'ulteriore considerazione da fare. Infatti, al pari di quel che accade in Paesi nei quali la cultura federalista ha ormai raggiunto un congruo livello di maturità (si pensi alla Germania), proprio nelle materie devolute alla potestà legislativa esclusiva delle regioni potrebbe venire nel tempo a crearsi, anche nel nostro Paese, un sistema ordinato su due livelli: il primo, formato dalle AAI statali competenti per la parte in cui una data materia interessa amministrazioni ed enti statali; il secondo, formato dalle AAI regionali competenti per la parte in cui la medesima materia interessa amministrazioni ed enti regionali ed infraregionali.

Non va dimenticato, ad ogni modo, che l'assetto istituzionale preesistente alla riforma del titolo V della Carta costituzionale si mostrava già in parte sensibile all'istanza federalista, anche nelle materie devolute alle AAI.

Si pensi, per un verso, all'art. 159 del T.U. bancario (d.lgs. n. 385/1993), che limitatamente alle Regioni a statuto speciale relega la Banca d'Italia ad un ruolo consultivo, ancorché al relativo sia attribuito *ex lege* carattere vincolante, rimettendo all'Ente regione persino la competenza al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. Per altro verso, in un'ottica ancor più ampia, si pensi all'art. 1, commi 13 e 14, della l. n.

249/1997, che “riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione”, ha previsto l’istituzione – con legge regionale – dei “comitati regionali per le comunicazioni”, i quali sono considerati “funzionalmente organi dell’Autorità” (nazionale) per le garanzie nelle comunicazioni. A tali comitati, peraltro, non sono attribuite soltanto le competenze già svolte dai soppressi comitati regionali radiotelevisivi, ma sono anche delegabili dall’Autorità – sulla base di un regolamento individuativo adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – talune materie di competenza dell’Autorità medesima.

Nella l. n. 249/1997 è dunque già insita e tradotta in concreto l’idea di rendere le istituzioni regionali soggetti attivamente partecipi del processo di governo del sistema della comunicazione, attraverso lo strumento della delega di funzioni dell’Autorità. Delega, questa, conferita ad organi che hanno caratteristiche del tutto particolari, in quanto certamente espressione della regione (se non altro perché i relativi componenti sono designati dall’assemblea o dalla giunta, a seconda dei casi), ma formati da soggetti che debbono dare idonee garanzie di competenza ed indipendenza, secondo un modello che riproduce – ancorché solo per certi versi, e comunque “in miniatura” – lo stesso schema di investitura valevole per l’Autorità delegante.

Va peraltro notato che i “comitati regionali per le comunicazioni” di cui all’art. 1, commi 13 e 14, della l. n. 249/1997, proprio in quanto “funzionalmente organi dell’Autorità” (nazionale) per le garanzie nelle comunicazioni, non hanno autonoma soggettività. Se, inoltre, si considera che delle funzioni ad essi demandate, per mezzo di delega, titolare esclusivo è l’autorità nazionale di emanazione statale, ne consegue che detti comitati parrebbero ricadere comunque nell’ambito di esplicazione della potestà legislativa statale, per la parte in cui questa – in materia di ordinamento della comunicazione – è competente alla fissazione dei principi fondamentali cui devono attenersi le regioni nell’esercizio della potestà legislativa concorrente.

Questa conclusione è del resto coerente con il quadro comunitario di settore. Che l’autorità di regolazione sia statale è infatti soluzione conforme all’unicità del mercato, all’armonizzazione dell’implementazione normativa, alla disciplina uniforme ad ogni livello, nonché allo spostamento dell’interesse tematico verso la “concorrenza”, materia viceversa rientrante – in base al testo vigente dell’art. 117 Cost. - nell’ambito della potestà esclusiva.

Anzi, proprio l’esistenza di un’unica autorità nazionale di regolazione viene ritenuta la condizione di realizzabilità del modello comunitario recepito dalla direttiva⁴.

⁴ V. il citato paper di ASTRID dal titolo *Le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni nella materia “ordinamento della comunicazione”*, p. 24 del dattiloscritto.

Va puntualizzato ad ogni modo che il modello misto AAI statale/Ente regione potrebbe assumere carattere di attualità, come ha confermato l'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere n. 1/2002, rievocando la linea interpretativa già maturata negli anni '70, in occasione del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni. In base ad essa, infatti, quand'anche queste ultime intendessero dar vita – pur in assenza di un'espressa formulazione di principi statali (la cui necessità appare opinabile, alla luce della l. n. 249/1997) - alle norme di propria competenza in materia di ordinamento della comunicazione, dovrebbero in ogni caso ispirare la disciplina regionale ai principi desumibili proprio dalla l. n. 249, quale normativa statale di settore.

Questo schema, che tuttora può serbare dunque una sua cogenza di fronte alla potestà legislativa regionale esercitabile in sede concorrente nella specifica materia *de qua*, si offre dunque in termini più generali alla riflessione comune quale interessante modello di organizzazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

5) LA SITUAZIONE IN ITALIA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI. VERI E FALSI PROBLEMI. UNA LEGGE GENERALE SULLE AUTORITÀ?

Nel dibattito sinora sviluppatosi nel nostro Paese il riferimento ad una legge generale delle autorità indipendenti ha rappresentato una costante, quasi che non si dessero differenti soluzioni normative.

In realtà, una seria discussione non può che muovere dall'analisi dei problemi reali posti dall'attuale disciplina legislativa. Al riguardo, la sensazione diffusa è che quelli posti in luce dalla apposita Commissione Parlamentare che nella passata legislatura ha realizzato un'ampia indagine conoscitiva, siano, più che profili critici, conseguenze naturali della scelta legata all'istituzione delle singole autorità. Così è, in particolare, per il rilievo secondo cui la legislazione in materia sarebbe di tipo congiunturale, in quanto emanata nei singoli casi sotto la spinta di improvvise pressioni generate dall'esigenza di intervenire in situazioni di acclarata criticità.

Senonché, siffatta obiezione non coglie nel segno, perché quella relativa alle singole AAI è, per definizione, una legislazione circostanziale, traendo la propria ragion d'essere dalla presa d'atto dell'esistenza di un determinato problema e dall'intento di risolverlo. Occorre, anzi, osservare che uno dei pregi del modello dell'AAI sta anche – se non, proprio - nella sua singolarità, nel legame tra la struttura, l'organizzazione e lo scopo che si intende perseguire, secondo uno schema che appare coerente con il passaggio da una politica (al singolare) a diverse linee di politica (al plurale).

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'assenza di un modello unico di autorità indipendente. L'unico profilo veramente significativo finisce con l'essere quello legato alla proliferazione delle autorità, non tanto per la

presenza di un numero troppo elevato di soggetti, quanto per l'utilizzazione del modello anche in relazione a funzioni che avrebbero potuto essere affidate ad amministrazioni tradizionali o ad agenzie.

Del resto, non deve scandalizzare a priori l'idea che, in taluni settori, la revisione dell'assetto attuale, in particolare sotto il profilo dell'accorpamento e della razionalizzazione di competenze e attribuzioni al momento distribuite tra più AAI, possa condurre persino all'istituzione di ulteriori soggetti (si pensi all'attuale segmentazione delle funzioni di vigilanza in materia di pubblicità commerciale, per non dire del nodo - tuttora irrisolto - dell'allocazione della vigilanza sulle fondazioni bancarie, vigilanza che la l. n. 461/1998 affidava solo in via transitoria al Tesoro, rimettendola viceversa in via definitiva ad una non meglio identificata, e comunque non ancora istituita, autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al titolo II del libro primo del codice civile).

Il primo quesito da porsi è allora quello attinente alla stessa opportunità di una legge generale sulle AAI, alla luce di tutte le possibili conseguenze di una scelta di questo genere. In tale ottica, va valutata con attenzione e interesse la possibilità – quale opzione alternativa - di promuovere una formale costituzionalizzazione del minimo comune denominatore delle AAI, ordinabile essenzialmente intorno al carattere dell'indipendenza dall'Esecutivo, specie sotto il profilo amministrativo, organizzativo e finanziario. Tale soluzione potrebbe infatti avere il pregio di dare ad esse una collocazione (e una connotazione) istituzionale certa, senza al contempo obliterare le specificità funzionali proprie di ciascuna.

Nell'accedere a questa possibilità, è però essenziale che le scelte conseguenti siano compiute con grande nettezza. In tal senso, il riferimento alle AAI rinvenibile nello schema di ddl costituzionale di riforma della parte II della Carta fondamentale se fa fede di una certa consapevolezza dell'esistenza del problema, appare però inadeguato nella risposta di merito che prefigura.

In base al riformulato art. 87 Cost., infatti, al Presidente della Repubblica sarebbe attribuito il potere di nomina, nei casi indicati dalla legge, dei funzionari dello Stato e dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti.

Nel soffermarsi sul punto, la relazione di accompagnamento puntualizza che le nuove funzioni attribuite alla persona del Presidente della Repubblica, relative alla nomina dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti (oltre che del Vicepresidente del CSM), risulterebbero in perfetta coerenza con la natura imparziale e indipendente che i predetti organi debbono indefettibilmente rivestire.

Certamente alla riformulazione in parte qua dell'art. 87 possono riconoscersi taluni meriti: i) costituzionalizza, seppure in modo per così dire "obliquo", la figura stessa delle AAI; ii) dispone *ex se* la diversificazione, sempre per via implicita, della composizione dell'organo di vertice delle AAI (i

componenti diversi dal Presidente sarebbero investiti dell'ufficio da parte di un soggetto istituzionale comunque non coincidente con il Capo dello Stato); iii) fa della quota presidenziale una quota non meramente numerica bensì “funzionale”, attribuendo al Capo dello Stato il potere specifico di nominare non già uno o più componenti, bensì il Presidente delle AAI (si noti, di tutte le AAI), il che potrebbe avere una sua non trascurabile rilevanza specie laddove permanessero norme che attribuiscono a detta figura la potestà di esprimere un voto dal valore doppio in caso di parità dei voti favorevoli e contrari espressi dagli altri membri dell'organo collegiale di vertice.

Nonostante tutto ciò, è però evidente come - stabilendo che il Presidente nomina, *nei casi indicati dalla legge*, i Presidenti delle AAI - l'art. 87 sia norma non soltanto non autosufficiente, bensì anche non immediatamente precettiva, giacché non vi è, quanto meno allo stato attuale delle cose, alcuna legge istitutiva di AAI che attribuisca al Presidente della Repubblica la competenza (anche sostanziale, oltre che formale) di procedere alla nomina del Presidente dell'organo collegiale di vertice.

La non immediata precettività dell'art. 87, *in parte qua*, deriva dalla prevista mediazione della legge ordinaria, deputata ad indicare i casi nei quali il potere presidenziale di nomina potrebbe esplicarsi, il che rappresenta circostanza idonea a marcare un profondo tratto distintivo rispetto, ad esempio, alla potestà di investitura nell'ufficio di una parte dei giudici della Corte costituzionale parimenti intestata dalla Carta fondamentale, con norma però *self executing*, al Capo dello Stato.

Tutto ciò considerato, le ragioni di opportunità istituzionale che dovrebbero ispirare una rimeditazione del “modello italiano” delle AAI suggeriscono la prospettazione di un'alternativa precisa: l'obliterazione dal riformulato art. 87 del riferimento alla mediazione legislativa, con specifico ed esclusivo riferimento ai Presidenti delle AAI, oppure il raccordo – da articolare in modo congruo anche dal punto di vista del sistema delle fonti – della disposizione in parola, nella parte che qui interessa, con un adeguato e introducendo “statuto dell'opposizione”, nel quadro dell'evoluzione dall'attuale fase di bipolarismo imperfetto ad una, almeno, di bipolarismo meno imperfetto dell'attuale.

6) LA RIFORMA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI: IL DIBATTITO IN CORSO E LE PROPOSTE DI RICONFIGURAZIONE DEGLI ASSETTI STRUTTURALI E FUNZIONALI.

Nel dibattito sinora sviluppatosi nel nostro Paese, dentro e fuori il Parlamento, sulla opportunità di una riforma delle AAI, sono emerse fondamentalmente due linee, non sempre né di necessità fra loro contrapposte.

a) La prima, configura la legge generale come un intervento mirato e circoscritto agli elementi che formano il minimo comune denominatore delle esperienze delle diverse autorità, identificando tali elementi con quelli attinenti all'ordinamento del soggetto. In quest'ottica, si proporrebbe pertanto di intervenire:

- sulle modalità di investitura dell'organo, con chiara preferenza per la generalizzazione del modello proprio dell'AGCM (imperniato sulla nomina da parte dei Presidenti delle Camere) anziché di quello facente leva sul sistema delle nomine incrociate, previsto dal DDL Letta (il quale non estende il proprio ambito alla Banca d'Italia);

- sulla struttura dell'organo, con prevalenza dell'opinione di coloro che preferiscono una struttura collegiale;

- sul regime delle garanzie e delle incompatibilità (anche successive) dei componenti dell'organo.

b) I fautori della linea interpretativa opposta considerano invece l'intervento legislativo sulle autorità indipendenti come un'opportunità per intervenire, oltre che sulla conformazione strutturale e organizzativa del soggetto in quanto tale, anche sulle sue attribuzioni. In questa prospettiva, acquistano un rilievo specifico anche gli eventuali accorpamenti tra le AAI attualmente esistenti.

Sotto tale profilo, è stato suggerito:

- il potenziamento dei poteri della CONSOB, sull'esempio della SEC americana;

- la riduzione dei poteri della Banca d'Italia, con attribuzione dei poteri antitrust sul settore del credito all'AGCM;

- la rideterminazione dei poteri dell'AGCM, con eliminazione di quelli non riconducibili a finalità antitrust in senso stretto (pubblicità ingannevole);

- l'accorpamento di CONSOB, ISVAP e COVIP in un'unica struttura di vigilanza sui mercati finanziari;

- la trasformazione dell'AIPA in agenzia;

- la restituzione alle strutture ministeriali delle funzioni svolte dall'Autorità per la vigilanza sui Lavori pubblici.

c) Il DDL Letta ha previsto:

- la soppressione di COVIP e ISVAP, con affidamento delle relative funzioni alla CONSOB, accompagnata dall'attribuzione di apposita delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo che disciplini l'organizzazione ed il funzionamento del nuovo organismo;

- il trasferimento dal Ministero delle Infrastrutture all'AEEG delle funzioni statali di regolamentazione e di controllo sui servizi idrici, accompagnata dall'attribuzione di apposita delega al Governo per la disciplina del nuovo organismo;

-il trasferimento dal Ministero delle comunicazioni all'AGCOM delle funzioni di autorità di regolamentazione postale, accompagnata dall'attribuzione di apposita delega al Governo per la disciplina del nuovo organismo;

-l'affidamento della tutela della concorrenza, con riferimento alle imprese bancarie, all'AGCM;

-la trasformazione in agenzia dell'AIPA.

d) Da taluni, in parziale controtendenza, è stata prospettata l'opportunità di mantenere un'autorità indipendente di vigilanza sul settore della previdenza complementare, anche alla luce di una proposta di direttiva della Commissione che evidenzierebbe la necessità di una supervisione del settore da parte di "independent national authorities"

e) Rimane poi di attualità la proposta, avanzata proprio con riferimento ai mercati finanziari, di dare un nuovo assetto della regolamentazione dei medesimi, che consti di:

-una autorità di vigilanza che persegua la stabilità di tutti gli intermediari bancari, assicurativi e finanziari (Banca d'Italia);

-una autorità per la trasparenza, che controlli i rapporti di mercato e che tuteli i risparmiatori (CONSOB);

-una autorità con piena competenza sulla concorrenza, anche nel settore del credito (AGCM);

-un numero limitato di autorità di settore (tra le quali COVIP) per la vigilanza sui settori con finalità extrafinanziarie.

f) Inoltre, sono stati da più parti prospettati interventi sui procedimenti generali delle autorità, sui procedimenti puntuali e sull'esercizio dei poteri regolamentari. Sul punto, occorre tuttavia distinguere, perché mentre appare ampio il consenso in ordine all'intervento sui poteri regolamentari, sussiste viceversa più di una perplessità sull'opportunità dei primi due interventi, specie del primo. Un'operazione di omogeneizzazione forzata di moduli procedurali dotati di caratteristiche utilmente originali finirebbe infatti per contraddire in modo frontale quelle specificità funzionali che fanno tuttora delle AAI soggetti istituzionali ad alto potenziale.

g) Nel quadro di un intervento sulle attribuzioni delle AAI, infine, occorrerebbe probabilmente un'attenta riflessione sui risultati di sistema – a parere di molti, assai modesti – sinora conseguiti attraverso la devoluzione dell'esercizio di attribuzioni paragiurisdizionali all'AGCOM e all'AEEG.

7) SINTESI PROPOSITIVA

Rappresentato il quadro dei principali indirizzi di pensiero sul tema della riforma delle AAI, si espone di seguito lo schema dei punti essenziali di un possibile intervento di revisione dell'attuale sistema normativo, specie –

ancorché non esclusivamente – alla luce di recenti vicende che hanno interessato in particolare il sistema bancario e i mercati finanziari.

LE AUTORITÀ INDIPENDENTI E L'ASSETTO DEI RAPPORTI CON IL PARLAMENTO

Allo stato delle cose, pPer le AAI aventi al vertice un organo collegiale i cui componenti derivino l'investitura nella carica dall'autorità parlamentare, il particolare rapporto con le Camere è sottolineato dalla relazione che ciascuna AAI deve ad esse inviare annualmente⁵. A tale relazione si sono più di recente aggiunte quelle di cui all'art. 16 della legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003), che vincola le AAI cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, a trasmettere al Parlamento anche relazioni di analisi di impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione. Secondo tale norma, le AAI debbono infatti dotarsi di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di simili atti, nonché per la verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale. Sono escluse soltanto le attività di carattere consultivo.

In disparte gli obblighi da assolvere a mezzo dell'invio di relazioni, per il resto il rapporto tra le AAI e le Camere si attualizza, nel vigente assetto, nel momento della formazione dell'organo esponentiale delle stesse (nei casi in cui ciò è previsto dalla legge), attraverso l'esercizio di un potere che per diffuso convincimento si consuma nell'atto stesso in cui viene esercitato, nonché in quello – nuovamente attinente al tema della circolazione delle informazioni nell'ambito del circuito istituzionale – di eventuali audizioni di rappresentanti delle medesime AAI.

Il DDL Letta ha previsto una apposita norma sui rapporti istituzionali delle AAI (art. 12) ed una sulla costituzione di una apposita Commissione parlamentare bicamerale (art. 13). Si tratta di disposizioni condivisibili, in particolare perché non soltanto non alterano l'equilibrato assetto dei rapporti tra Camere e AAI, ma istituiscono anzi una cassa di compensazione idonea a porre le AAI al riparo dal rischio di eventuali iniziative di interferenza che l'Esecutivo tentasse di effettuare in via diretta.

Mentre, infatti, la prima norma si limita infatti a condurre a sintesi previsioni disperse nelle singole leggi istitutive, ponendo a carico delle AAI essenzialmente un obbligo di referto a consuntivo dell'attività svolta nell'anno solare precedente, il DDL Tremonti prevede invece, al riguardo, l'istituzione

⁵ V. Corte Cost., n. 482/1995.

di un rapporto permanente tra AAI e Parlamento, che culmina nel dovere dell'Autorità per la tutela del risparmio di presentare alle commissioni parlamentari competenti un documento illustrativo delle linee dell'attività che verrà svolta nell'anno successivo, affinché l'organo di vigilanza possa tener conto delle indicazioni delle commissioni conseguenti alla presentazione e discussione del documento.

Quanto alla previsione – nel DDL Letta - della costituzione di una apposita Commissione Parlamentare bicamerale per i rapporti con le AAI, premesso che i poteri a questa attribuiti sono conformati in guisa tale da non incidere sulle competenze ad esse devolute dalla legge, né sul loro esercizio, l'opportunità dell'introduzione di un simile raccordo sta nel suo stesso atteggiarsi a mediatore istituzionale necessario nell'ambito delle relazioni Governo-AAI.

LE AUTORITÀ INDIPENDENTI E IL RAPPORTO CON IL GOVERNO

Si è già fatto cenno, quanto al generale rapporto tra AAI ed indirizzo politico, alla necessità di interrogarsi sull'opportunità che un'autorità dotata del requisito dell'indipendenza, rimanga comunque soggetta all'indirizzo generale del Governo, e, nell'affermativa, sulle conseguenti forme di responsabilità.

Sul punto, anche il DDL Letta prevede (art.1), con specifico riferimento alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che esse tengano conto degli indirizzi generali di politica economica del governo (che, sugli stessi, è tenuto ad acquisire il parere della sopramenzionata Commissione parlamentare bicamerale: v. art. 13, comma 5, lett. b).

Questo vincolo evidentemente non può non riflettersi sul grado di autonomia e indipendenza delle AAI, anche se non va dimenticato che alle AAI in questione sono attribuiti poteri il cui esercizio incide direttamente sulla misura delle tariffe applicate agli utenti, la quale rappresenta come noto una delle grandezze che influiscono non poco sugli indicatori economici di sistema (*in primis*, sul tasso di inflazione) oggetto costante di intervento da parte delle autorità governative⁶.

⁶ La questione è in realtà molto complessa. A talune delle AAI di cui si discorre sono state infatti trasferiti *ex lege* tutti i poteri già esercitati da CIP e CIPE in materia di sorveglianza dei prezzi di cessione delle risorse energetiche, al punto che, secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 24.10.2002, n. 5861), il potere di regolazione attribuito all'Autorità medesima non va considerato limitato alla sola fissazione – con provvedimenti che hanno carattere di atti generali (Cons. Stato, sez. VI, n. 410/2001) - della tariffa finale degli utenti, ma abbraccia ogni fase di scambio, ivi compresa quella inerente ai rapporti tra soggetti fornitori e distributori.

Se così è, a maggior ragione deve allora guardarsi con sfavore alla tentazione (per vero ciclicamente ricorrente) di estendere un simile vincolo alle AAI non aventi le attribuzioni di cui sopra.

E' il caso, in particolare, della vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari. Il DDL Tremonti, infatti, prevede addirittura un'enfatizzazione del già troppo ampio ruolo del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), non a caso oggetto, proprio di recente, di tensioni tra Ministero dell'Economia e Banca d'Italia.

Va infatti ricordato che, secondo il Testo unico bancario (TUB), il CICR esercita l'alta vigilanza in materia di credito e tutela del risparmio, deliberando sulle materie riservate alla sua competenza dalla legge (ad es., artt. 12, comma 5, 19, comma 9, 53, comma 4, etc.), a maggioranza dei componenti presenti e aventi diritto di voto (fra cui non rientra il Governatore della Banca d'Italia, unico soggetto ad aver titolo a partecipare alle riunioni pur non ricoprendo l'ufficio di Ministro della Repubblica). Allo stato delle cose, inoltre, la circolazione delle informazioni concernenti fatti rilevanti prevede che, una volta acquisite, queste permangano nell'ambito del circuito interno alla Banca centrale (art. 7, comma 2), in quanto coperte dal segreto d'ufficio. Questo tuttavia non opera nei confronti del Ministro del Tesoro, in qualità di Presidente del CICR (autorizzato oltre tutto dalla legge, in caso di urgenza, ad operare in luogo dell'organo collegiale del quale rappresenta il vertice funzionale).

Infine, al CICR è intestata anche una particolare competenza di tipo giustiziale, da esplicarsi ai sensi del d.P.R. n. 1199/1971. Secondo l'art. 9 del TUB, infatti, è proprio al CICR che può proporsi reclamo avverso i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei poteri di vigilanza a questa attribuiti.

In sintesi, dunque, l'assetto attuale correla le competenze attribuite dalla legge al CICR alla sola funzione di vigilanza intestata alla Banca centrale, e prevede la mera inoperatività del segreto d'ufficio nei confronti di uno degli organi monocratici componenti il Comitato, il Ministro dell'Economia.

Viceversa, il DDL Tremonti prevede:

- che il presidente della neoistituita Autorità per la tutela del risparmio trasmetta periodicamente al CICR informazioni sui fatti di maggior rilievo riscontrati o acquisiti nell'esercizio delle funzioni istituzionali;

- che nell'esercizio della funzione di alta vigilanza in materia di credito e tutela del risparmio, il CICR possa chiedere dati, notizie e informazioni generali – oltre che alla Banca d'Italia – anche alla neoistituita Autorità per la tutela del risparmio, all'AGCM, alla COVIP, all'ISVAP, ed emanare atti di carattere generale sui criteri dell'attività di vigilanza delle medesime autorità, nel rispetto esclusivo delle finalità indicate dall'articolo 2 del sopramenzionato DDL (la tutela del risparmio e degli investitori, la fiducia del mercato, la

trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati, l'osservanza delle disposizioni regolanti le materie di competenza) e dall'articolo 5, comma 1, del TUB;

- che il Comitato, cui partecipano i Presidenti delle autorità anzidette, eserciti le sue funzioni anche su proposta di queste.

In sintesi, rispetto all'attuale assetto, in esito all'eventuale approvazione del DDL governativo nella sua versione primigenia i principali cambiamenti sarebbero i seguenti:

- verrebbe introdotto *ex novo* un obbligo permanente, e quindi neppure subordinato ad una previa richiesta, di trasmettere dati e informazioni al CICR a carico della neoistituita Autorità per la tutela del risparmio;

- dalla sola inoperatività del segreto d'ufficio nella relazione Banca d'Italia-Ministro dell'Economia, si passerebbe ad un sistema nel quale invece il CICR avrebbe il potere di richiedere dati, notizie e informazioni, ancorché generali, non soltanto alla Banca d'Italia, ma anche alla neoistituita Autorità per la tutela del risparmio, all'AGCM, alla COVIP e all'ISVAP;

- il CICR acquisirebbe infine il potere di emanare atti di carattere generale sui criteri dell'attività di vigilanza delle medesime autorità, nel rispetto esclusivo delle finalità indicate dall'articolo 2 del sopramenzionato DDL (la tutela del risparmio e degli investitori, la fiducia del mercato, la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati, l'osservanza delle disposizioni regolanti le materie di competenza) e dall'articolo 5, comma 1, del TUB.

L'assetto proposto dal DDL governativo non convince: per un verso, esso appare infatti quanto meno confuso e contraddittorio; per altro verso, esso appare espressivo di un disegno di dirigismo istituzionale che finirebbe per segnare la fine stessa dell'esperienza delle AAI.

Dal primo punto di vista, con riferimento ai flussi informativi, non vi sono innanzitutto reali ragioni per onerare AAI diverse dalla Banca d'Italia di precisi obblighi di comunicazione verso un organismo collegiale nel quale hanno voto deliberativo soltanto i componenti espressione dell'istanza non semplicemente politica ma anche governativa, e come tale potenzialmente portatrice di una visione parziale.

In secondo luogo, è evidente che attribuire al CICR il potere di emanare atti di carattere generale sui criteri dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia, della neoistituita Autorità per la tutela del risparmio, dell'AGCM, della COVIP e dell'ISVAP, seppure nel rispetto esclusivo delle finalità indicate dall'articolo 2 del sopramenzionato DDL e dall'articolo 5, comma 1, del TUB, significa a ben vedere implementare su scala generalizzata quel modello sinora utilizzato per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, secondo il quale esse debbono tener conto degli indirizzi generali di politica economica del governo. Incorporandone gli organi esponenti (senza però attribuire loro

diritto di voto deliberativo) e vincolando la gran parte delle AAI a detti indirizzi, un Comitato formato da Ministri finirebbe in tal modo col porre “sotto tutela” le AAI medesime, che a tutto concedere conserverebbero la propria autonomia decisionale in un ambito sensibilmente più ridotto, e in specie soltanto sinché si mantenessero entro i confini segnati dai sopramenzionati indirizzi.

In terzo luogo, infine, quand’anche avesse raccolto l’unanimità dei consensi l’idea di fare del CICR una sorta di stazione istituzionale di convogliamento di tutte le informazioni rilevate dalle diverse AAI aventi competenza nei vari settori economici, sarebbe comunque poco funzionale prevedere ad un tempo la partecipazione senza diritto di voto al Comitato dei Presidenti di tali AAI e la necessità che queste ultime inviino, a richiesta o anche senza, a seconda dei casi, proprio al CICR così composto le informazioni in questione.

Rispetto a questo modello di relazioni istituzionali, preferibile, perché maggiormente rispettoso di un’autonomia e un’indipendenza che nel caso delle AAI rappresentano una garanzia per gli interessi di rilevanza generale ma anche per gli stessi operatori, appare viceversa l’assetto disegnato dall’art. 8 del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259/2003). Secondo questa norma, il Ministero delle comunicazioni, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e l’AGCM, attuano una reciproca cooperazione, per garantire la piena applicazione delle disposizioni stabilite dal Codice, scambiandosi (con vincolo di riservatezza) le informazioni necessarie all’applicazione delle direttive europee sulle comunicazioni elettroniche e adottano nell’ambito dei rispettivi ordinamenti, anche mediante specifiche intese, disposizioni sulle procedure di consultazione e di cooperazione reciproca nelle materie di interesse comune.

Il punto appare importante. Se va dato atto all’attuale maggioranza di aver proposto, nel Codice delle comunicazioni elettroniche, un modello di relazioni istituzionali che predilige una cooperazione su basi paritarie tra esecutivo e AAI, nel rispetto dei reciproci ruoli, va però soggiunto che seguire una via differente nel DDL istitutivo dell’Autorità per la tutela del risparmio significherebbe allora cadere in vistosa contraddizione.

LE MISURE DI ASSICURAZIONE DELL’INDIPENDENZA DELLE AUTORITA’

A prescindere da quella che potrà essere la sorte del DDL di riforma della parte II della Costituzione, nell’ambito del quale si attribuisce al Capo dello Stato il potere di nominare, in determinati casi, i Presidenti delle AAI, è evidente che il problema della necessaria salvaguardia dell’autonomia e dell’indipendenza di questi particolari soggetti pubblici non è risolvibile con la sola introduzione di un simile congegno istituzionale.

Di per sé, infatti, l'eventuale presenza in seno all'organo esponenziale di ciascuna AAI di un *primus inter pares* di nomina presidenziale non dà quelle garanzie di assicurazione dell'effettiva indipendenza dell'organismo che debbono ritenersi irrinunciabili. In altro ambito, del resto, è in queste settimane sotto gli occhi di tutti l'intrinseca attitudine implodente dei modelli che pretenderebbero di far discendere effetti non dissimili dall'introduzione della figura di un c.d. "presidente di garanzia" nell'ambito di un organo collegiale composto per il resto da componenti nominati dall'opposta parte politica e non subvalenti al primo, quanto alla conformazione dei poteri giuridici attribuiti a ciascuno.

Da questo punto di vista, il problema torna a connettersi evidentemente con il tema della necessità di uno "statuto dell'opposizione". Nel caso delle AAI, del resto, più ancora che in altri è essenziale che le candidature dei componenti degli organi di garanzia e di regolazione godano della maggiore condivisione possibile.

In proposito, va valutato stavolta con attenzione il modello proposto dal nominato DDL Tremonti, il quale prefigura per la neoistituita Autorità per la tutela del risparmio un *board* di 5 unità (presidente e 4 membri). Stando al testo ufficializzato, i componenti sarebbero nominati con decreto del Presidente della Repubblica su designazione congiunta delle commissioni parlamentari competenti della Camera dei deputati e di quella del Senato della Repubblica, con maggioranza di due terzi dei componenti (ma basterebbe quella assoluta, dopo il terzo scrutinio), mentre il presidente sarebbe nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del consiglio dei ministri tra i commissari designati come sopra.

Nell'insieme, la proposta appare non priva di equilibrio, e in sintonia anche con progetti elaborati dall'opposizione, a cominciare dal DDL Letta, salvo che per la parte relativa all'individuazione del Presidente e, con riferimento ad alcuni punti, per quella concernente la revoca del mandato.

Premesso che siffatta formula appare in aperta contraddizione con la proposta, che l'attuale maggioranza ha fatto propria nel più volte richiamato DDL di riforma della parte II della Costituzione, di attribuzione al Capo dello Stato – *rectius*, alla sua "competenza esclusiva", ai sensi del riformulato art. 89 – del potere di nomina del Presidenti delle AAI, non vi è ragione alcuna per dare ingresso ad una competenza propositiva del *premier*.

Del resto, per diffusa convinzione è più che positiva l'esperienza delle AAI le cui leggi istitutive prevedono che il relativo Presidente sia scelto dagli stessi componenti neodesignati (v. art. 30 della l. n. 675/1996), i quali con apposito subprocedimento elettivo individuano quello tra essi che appare loro più idoneo a rappresentare l'organo esponenziale nella sua unitarietà.

Attribuire al *premier* un potere di influenza sulla nomina del Presidenti delle AAI sarebbe allora una gratuita forzatura, oltre tutto possibile fonte di

inopportune situazioni di crisi istituzionale, o comunque di rischiose situazioni di “stallo”, nei casi in cui il Capo dello Stato ritenesse – ad esempio per ragioni di dubitabile possesso da parte della persona indicata dal Presidente del Consiglio dei requisiti richiesti dalla legge per l’elezione a componente – di non adottare il richiesto d.P.R.

Quanto al potere di revoca, esso risulta secondo il DDL in parola esercitabile, con la stessa procedura prevista per la nomina, in tre casi: i) se costoro non soddisfano più i requisiti di nomina; ii) se costoro non soddisfano più le condizioni per l’espletamento delle funzioni; iii) se si siano resi colpevoli di gravi mancanze. Sennonché, almeno la seconda categoria di casi (ma da ridire vi sarebbe per analoghe ragioni anche sulla terza) appare esageratamente vaga, prestando il fianco a possibili situazioni di abuso, che l’articolato meccanismo previsto – specie dal punto di vista dei *quorum* funzionali richiesti – vale a rendere solo meno probabile, ma non a scongiurare del tutto.

Ben diverso è l’approccio, sul punto del DDL Letta, che predetermina apprezzabili criteri oggettivi, circoscrivendolo la possibilità di esplicitare il potere revocatorio alle sole ipotesi di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di prolungata inattività o di impossibilità di funzionamento (art. 3, comma 6).

Inoltre, con specifico riferimento ai presidenti delle AAI, il combinato disposto delle norme contenute nel DDL Tremonti concernenti i componenti e, partitamene, l’organo monocratico esponenziale del collegio, lascia il dubbio che, in coerenza con il particolare procedimento di preposizione all’Ufficio, anche la revoca del mandato dipenda dall’iniziativa del *premier*. Il che, evidentemente, sarebbe del tutto non accettabile.

I PROFILI DI CONFORMAZIONE STRUTTURALE E ORGANIZZATIVA

Il modello di *governance* che in assoluto si fa preferire per le AAI è quello che dà forma collegiale all’organo esponenziale delle medesime.

Ancora oggi, non è sempre così. Oltre al noto caso della Banca d’Italia (che si atteggia in modo del tutto particolare attesa anche l’assenza di un termine di scadenza del mandato del Governatore), vi è quello dell’ISVAP, laddove in apparenza vi sarebbe collegialità, ma in realtà la figura del Presidente (che, a dispetto della logica, oltre che dell’efficienza funzionale, è allo stesso tempo direttore generale dell’ente) è nettamente distinta da quella degli altri consiglieri, tanto sotto il profilo delle competenze attribuite all’uno e agli altri quanto sul piano del rispettivo grado di autonomia decisionale.

Non vi sarebbe tuttavia ragione di parlarne, se non fosse che il DDL Tremonti conserva intestate all’ISVAP le funzioni di vigilanza prudenziale sul comparto assicurativo, a dispetto dell’auspicio – espresso da molti – per una

riconduzione delle relative attribuzioni in capo alla CONSOB e soprattutto alla istituenda Autorità per la tutela del risparmio.

Le vicende di attualità, legate a situazioni di gravissima crisi finanziaria di talune aziende hanno riproposto altresì, con precisi riscontri anche in sede di audizioni parlamentari, il problema della cooperazione tra AAI.

Il problema è reale e delicato, giacché procedere – come sino ad oggi si è fatto – all’emanazione di tante distinte decisioni quante sono le AAI aventi titolo *ex lege* a pronunciarsi su uno stesso caso è poco funzionale, se non rischioso.

Le soluzioni applicative prospettate nell’ambito del dibattito in corso prefigurano tutte una sorta di compenetrazione funzionale degli organi apicali, sebbene con distinte modulazioni operative, ma l’analisi deve condursi, sul punto, innanzitutto *de iure condito*.

In quest’ottica, va ad esempio evidenziato che in base all’art. 154, comma 3, del recente c.d. Codice della privacy (d.lgs. n. 196/2003), “il Garante coopera con altre autorità amministrative indipendenti nello svolgimento dei rispettivi compiti. A tale fine, il Garante può anche invitare rappresentanti di un’altra autorità a partecipare alle proprie riunioni, o essere invitato alle riunioni di altra autorità, prendendo parte alla discussione di argomenti di comune interesse; può richiedere, altresì, la collaborazione di personale specializzato addetto ad altra autorità”.

Siffatta norma – che trova il suo antecedente nell’art. 31, commi 5 e 6, della l. n. 675/1996 – introduce nel sistema due importanti principi:

- il primo, secondo il quale le diverse autorità amministrative indipendenti italiane sono legittimate a svolgere i propri compiti con il metodo della cooperazione interistituzionale, che può spingersi sino ad una vicendevole compenetrazione funzionale degli organi deliberativi di vertice idonea a configurare ipotesi di vera e propria “coamministrazione”;

- il secondo, in base al quale il Garante può richiedere altresì – cioè quale forma di cooperazione ulteriore - la collaborazione di personale specializzato addetto ad altra autorità.

Sotto ambedue gli aspetti, si tratta di un’equiordinazione funzionale di rara intensità: più esattamente, la compenetrazione funzionale degli organi deliberativi di vertice di cui al già citato art. 154 del medesimo d.lgs., è per sua natura idonea a configurare un’ipotesi di vera e propria “coamministrazione”.

Del resto, che di coamministrazione o comunque di qualcosa di assai simile debba per forza di cose trattarsi lo dimostra la giurisprudenza, con specifico riguardo al particolare *modus operandi* degli organi deliberativi di vertice delle autorità amministrative indipendenti. Nella decisione Tar Lazio, sez. I, n. 3070/2002, si è infatti osservato tra l’altro che “alla mera irregolarità costituita dalla presenza nel corso della seduta, anziché del solo responsabile della Divisione emittenti competente al riguardo, di cinque funzionari, di cui uno

(per quanto si può desumere dal verbale) non formalmente convocato dal Presidente, non può essere disconosciuto un rilievo viziante ove si tenga conto che gli stessi hanno partecipato alla discussione svolgendo un ruolo attivo ben diverso da quello di mero referente istruttorio”.

In una direzione non dissimile pare muoversi il DDL Tremonti (artt. 26 e 29), il quale prevede che i presidenti delle AAI in esso considerate (la Banca d'Italia, la neoistituita Autorità per la tutela del risparmio, l'AGCM, la COVIP e l'ISVAP) coordinino l'attività delle rispettive istituzioni attraverso un Comitato permanente di coordinamento destinato a riunirsi una volta al mese ovvero su richiesta di uno dei componenti; in caso, però, di valutazioni concernenti le operazioni di acquisizione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 385/1993 e per le operazioni di concentrazione regolate dall'art. 6 della l. n. 287/1990, che riguardino banche, queste verrebbero comunque effettuate con atto congiunto.

Si tratta di uno schema operativo meritevole di attenzione, anche perché conforme nella filosofia di fondo ad istituti, quale in particolare la conferenza di servizi (oltre tutto regolata dalla l. n. 241/1990, applicabile in base al relativo art. 23 anche alle AAI), che nell'ottica dell'incremento di funzionalità ed efficienza degli apparati pubblici non hanno dato sinora cattiva prova di sé.

Meno convincente, viceversa, è la previsione – rinvenibile nel DDL da ultimo citato - secondo cui le AAI dovrebbero regolare i propri futuri rapporti di cooperazione mediante convenzione (v. art. 4, comma 3), anziché mediante strumenti di diritto pubblico.

IL RAFFORZAMENTO DELLE ATTRIBUZIONI

Le singole leggi istitutive attribuiscono in genere alle AAI poteri di varia natura: regolamentari, ispettivi, sanzionatori e decisorii.

Conformemente alla dichiarata intenzione di porsi quale normativa-quadro dell'intero settore delle AAI, il DDL Letta non entra al riguardo troppo nel merito, evitando di scendere in dettaglio. Esso si preoccupa, piuttosto, di definire le tipologie di poteri esercitabili dalle AAI, prestando attenzione anche al tema della partecipazione degli interessati al procedimento e quindi dell'esercizio in qualche misura in contraddittorio delle attribuzioni in questione.

Diversa è l'impostazione del DDL Tremonti, in coerenza del resto con l'ottica fortemente settorializzata e legata alla contingenza che lo ispira. Sennonché, deludendo per vero la naturale aspettativa di un'organica e pronta riforma del sistema dei controlli, il DDL opera un parziale rimescolamento delle competenze di vigilanza soprattutto tra la Banca d'Italia e la neoistituita Autorità per la tutela del risparmio, ma su tutte le questioni che i casi Cirio e

Parmalat sollevano, ingenerando l'attesa di una rapida risposta, esso si limita a rinviare a leggi di delega.

Autentici nervi scoperti quali, soprattutto, la funzionalità del sistema dei controlli di *auditing* affidati alle società di revisione e il ruolo dei c.d. intermediari reputazionali (agenzie di *rating*, analisti finanziari, etc.), rimarrebbero dunque tali per diverso tempo, anche in caso di rapida traduzione in legge del DDL in questione.

Delicato, e pertanto meritevole di una notazione a parte, appare in ogni caso il capitolo dei poteri sanzionatori, anche alla luce delle vicende che stanno interessando specificamente il sistema bancario e finanziario.

Specie (sebbene non esclusivamente) in materia di illeciti bancari e finanziari, infatti, il procedimento previsto dalla vigente normativa risulta estremamente farraginoso, essendo in genere assegnato all'AAI di settore il compito di accertare i fatti e di formulare una proposta di sanzione, ma essendo devoluto ad un distinto soggetto, e precisamente al Ministro dell'Economia, di procedere alla concreta applicazione della medesima. Su questo punto, tanto il DDL Letta quanto il DDL Tremonti appaiono orientati nella giusta direzione, attraverso la devoluzione alle singole AAI dei poteri allo stato attuale delle cose intestati al Ministro.

Va peraltro evidenziato che, troppo spesso (come risulta da recenti decisioni dell'autorità giudiziaria) l'AAI di settore non riesce nei tempi previsti dalla vigente normativa, che peraltro essa stessa si dà nell'esercizio dei poteri regolamentari ad essa riconosciuti dalla legge, a concludere siffatti procedimenti. Vi è, dunque, anche un serio problema di recupero dell'efficienza, oltre che di riordino disciplinare.

RIORDINO E RAZIONALIZZAZIONE DEL SETTORE DELLE AUTORITÀ

Quante AAI, nell'ordinamento italiano ?

Non è evidentemente, una banale questione di numeri. Piuttosto, si tratta di dare un assetto funzionale ed efficiente ad un settore dell'apparato pubblico che sconta talora frammentazioni di competenza opinabili (è ad esempio il caso della comunicazione pubblicitaria), nonché *modus operandi* (prassi applicative, tempistica degli interventi, etc.) non sempre uniformi. In altre ipotesi, si è ripetutamente parlato di artificiosa esternalizzazione di attribuzioni già intestate e meglio adattantesi per la loro natura ad amministrazioni di tipo ministeriale.

E' il caso, ad esempio, dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, la cui vicenda pare tuttavia svolgersi con tendenze di segno opposto se si considera, unitamente al piano dell'ordinamento interno, anche quello comunitario.

Mentre, con riferimento al primo, pochi e soprattutto poco incisivi risultano i poteri ad essa affidati dalla vigente normativa interna, come ha in

più occasioni confermato la giurisprudenza, guardando viceversa al secondo si può constatare come da recenti iniziative (e segnatamente dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) venga in qualche modo una sollecitazione a rivedere questa impostazione.

Nell'individuare i necessari meccanismi di controllo a corredo, l'art. 81 della nuova Direttiva, stabilisce infatti che, conformemente alla direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21.12.1989, coordinante le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, gli Stati membri assicurano l'applicazione della nuova direttiva tramite meccanismi efficaci, accessibili e trasparenti, e a tal fine essi possono, tra l'altro, designare o istituire un'agenzia indipendente.

E' palese che tra l'Autorità prevista dalla legge Merloni e il soggetto pubblico prefigurato dall'art. 81 vi sono sensibili differenze.

Non è evidentemente una questione di nomi, anche se il lemma "autorità", in luogo di "agenzia", non soltanto non è sconosciuto al diritto comunitario, ma anzi ad esso si è fatto ricorso nelle direttive vincolanti gli Stati membri all'istituzione nei rispettivi ordinamenti di talune delle attuali AAI (si pensi alla direttiva n. 95/46/CE). Piuttosto, va notato che l'agenzia indipendente di cui al nominato art. 81, che gli Stati membri possono – ma non anche debbono – designare o istituire, oltre tutto nel quadro di possibili altre misure, avrebbe competenza non soltanto in materia di appalti di lavori (come è attualmente per quella italiana), bensì anche per le forniture e i servizi.

Il che evidentemente comporterebbe anche la necessità di aggiornare talune di quelle riflessioni sino ad oggi sviluppate nell'ottica esclusiva – geneticamente propria della stessa legge Merloni - di una sorta di parallelismo (e anzi di sovrapposizione) istituzionale tra Ministero delle infrastrutture e Autorità, in quanto ambedue "insistenti" sul settore dei soli appalti di lavori.

Inoltre, se gli Stati possono designare o istituire l'agenzia in questione per assicurare l'applicazione della nuova direttiva tramite meccanismi efficaci, accessibili e trasparenti, non pare che, alla luce della dotazione *ex lege* delle attuali attribuzioni, siffatto identikit funzionale possa adattarsi all'Autorità italiana, quale prevista dalla legge n. 109/1994.

Va aggiunto, infine, che – ferme restando le considerazioni fatte in ordine ai risultati sinora conseguiti dalla devoluzione alle AAI di compiti paragiurisdizionali – il riferimento contenuto nella prima parte del nominato art. 81 alla direttiva 89/665/CEE del Consiglio, potrebbe anche voler alludere all'assimilabilità dell'agenzia indipendente che fosse designata o istituita da uno Stato membro all'organo indipendente che quest'ultima direttiva espressamente abilita a prendere le proprie decisioni, con effetti giuridici vincolanti per le parti, all'esito di una procedura in contraddittorio.

Anche da questo punto di vista, sempreché se ne ammettesse su un piano più generale l'opportunità, l'adeguamento funzionale dell'Autorità di cui all'art. 4 della legge Merloni richiederebbe un intervento conformativo di una certa portata.

Per quanto invece concerne la COVIP, nel dicembre 1999 la Commissione europea ha predisposto un documento di lavoro recante un progetto di direttiva sulla sorveglianza dei fondi pensione, nel quale rientrava anche la costituzione di un'autorità di controllo indipendente. L'iniziativa è ora approdata alla fase della ufficializzazione della Proposta di direttiva (n. 2000/0260), relativa alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati, ma nell'ambito di essa si parla però solamente di "autorità competente", senza aggettivazioni maggiormente qualificanti nella direzione che qui rileva.

In ordine, infine, all'AIPA, a fronte della trasformazione inizialmente prevista in Agenzia (art. 27 della l. n. 3/2003), è allo stato attuale delle cose confluita nel Centro nazionale per l'informatica della P.A. (CNIPA) di cui all'art. 176 del d.lgs. n. 196/2003, allocato in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il che vale a rendere una vuota formula il riferimento all'operare *"con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio"* anche perché ciò comunque mira all' *"attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie"*.

Del resto, anche in precedenza l'opinione maggioritaria tendeva a escludere la necessità che il processo di informatizzazione della P.A. dovesse essere presidiato da un organismo avente caratteristiche analoghe a quelle, per fare un esempio soltanto, proprie dell'AGCM.

LE AUTORITÀ INDIPENDENTI E IL PROBLEMA DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

Nell'ambito dei poteri devoluti *ex lege* alle AAI, secondo la giurisprudenza⁷ non è affatto sconosciuta al sistema delle AAI, per quanto diverse possano essere tra di loro, l'attribuzione di un potere decisorio su diritti soggettivi veri e propri (basato cioè sulla identificazione di posizioni giuridiche tutelate anziché su valutazioni discrezionali circa la sussistenza di un interesse pubblico), cui purtuttavia si accompagna la soggezione dei conseguenti atti ad un controllo giudiziario, rispetto al quale è anzi ad esse riconosciuta la legittimazione passiva.

La soggezione delle AAI al controllo del giudice deve permanere, secondo i giudici di legittimità, perché resta ferma la differenza tra le due figure, nonostante taluni tentativi di ricondurre specifiche competenze attribuite alle

⁷ Cass., sez. I, n. 7341/2002.

prime ad una figura di paragiurisdizionalità a sé stante, e come tale distinta tanto dalla funzione esecutiva quanto da quella giurisdizionale.

Per la Corte di Cassazione, in particolare, non è appropriato qualificare come “paragiurisdizionali” organi pubblici pure dotati di poteri fondati in gran parte sul connotato della terzietà, poiché nel caso delle AAI, a questo non si affianca anche l’altro carattere tipico del giudice, rappresentato dall’imparzialità, cioè dal suo distacco, dal suo essere altro, rispetto agli interessi in conflitto.

Se vi è sostanziale uniformità di vedute sull’opportunità di conservare la soggezione alla verifica del giudice dell’operato delle AAI, differenti sono viceversa le soluzioni applicative prospettate.

Diversamente dal DDL Tremonti, il DDL Letta contiene norme processuali *ad hoc*, in materia di AAI.

Quest’ultimo distingue l’impugnazione degli atti regolamentari e degli atti generali delle AAI, da proporsi con ricorso, in unico grado, al Consiglio di Stato, dall’impugnazione degli altri atti, affidata invece alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con radicamento della competenza in capo al TAR del Lazio.

Lo schema non persuade del tutto, perché se appare convincente nella parte riferita all’impugnazione di atti di natura non regolamentare o generale, anche in virtù della dimidiazione dei termini processuali (fatta eccezione per quello di proposizione del ricorso) e del termine brevissimo per la pubblicazione del dispositivo della decisione, suscita qualche perplessità in ordine all’impugnativa dei regolamenti.

Non solo perché istituisce un circuito AAI-Consiglio di Stato in sede consultiva (art. 6, comma 2)-Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (art. 6, comma 5) che potrebbe non agevolare la funzione giudicante, ma perché non sembra porsi neppure il delicato problema dell’impugnativa, unitamente al regolamento o all’atto generale, anche dell’atto applicativo che in genere si pone quale causa diretta e immediata della lesione.

Nel DDL Letta quel che persuade meno è invece la previsione in via generalizzata della competenza del giudice amministrativo. Per tal verso, infatti, la norma sembrerebbe affidare a quest’ultimo anche controversie allo stato attuale delle cose devolute all’AGO (è ad esempio il caso di quelle aventi ad oggetto gli atti emanati dal Garante per la protezione dei dati personali).

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLE AAI: I CITTADINI RISCHIANO DI PAGARE DUE VOLTE IL CONTO ?

Un problema delicato, tornato di attualità a seguito di recenti decisioni della Corte di Cassazione che hanno condannato la CONSOB a risarcire i danni

subiti dai risparmiatori per diversi milioni di euro, è quello dell'*accountability* delle AAI.

E' stato notato come nel nostro ordinamento si stia verificando un processo inverso rispetto ad altri Paesi europei, laddove viene sempre più rafforzata la protezione giuridica delle AAI (si pensi ad esempio alla Section 23 del Financial Services Act, che fa venir meno l' "immunità" dell'autorità di controllo solo in caso di malafede).

In assenza di regole *ad hoc*, nell'ordinamento interno si applica infatti – anche nel caso che qui interessa - il generale principio della responsabilità amministrativo-contabile, che accolla agli apparati pubblici anche gli oneri risarcitori derivanti da comportamenti tenuti da decisori e operatori senza dolo o colpa grave (in simili casi, come è noto, la possibilità di rivalsa sul reale autore del danno risulta infatti preclusa).

Il problema della rivalsa è, tuttavia, solo apparente. Ove anche si provasse che l'azione di una AAI, e per essa di coloro che vi hanno operato, è contraddistinta da dolo o almeno colpa grave, l'entità delle cifre per le quali l'autorità giudiziaria adita può condannare simili soggetti al risarcimento sono tali che nessuno degli effettivi responsabili, neppure considerandoli cumulativamente, avrebbe risorse personali sufficienti per adempiere l'obbligazione riparatoria.

Ciò significa che, in tutti i casi in cui la rivalsa non potesse in concreto operare per incapienza degli accertati debitori, l'ineludibile dovere di anticipata corresponsione dei risarcimenti alle parti vittoriose dei contenziosi instaurati con le singole AAI finirebbe per far gravare i relativi oneri sulla finanza pubblica, e quindi, in definitiva, su quegli stessi cittadini spesso già vittime della negligenza o dell'imperizia delle AAI.