

autore

VINCENZO SCIARABBA

materia

Diritto pubblico

Le authorities indipendenti

Un modello “d’importazione”

Il mondo delle autorità amministrative indipendenti è variegato e talora confuso, essendo queste proliferate in maniera “alluvionale” – con finalità, struttura e poteri anche molto diversi – soprattutto negli anni Novanta, a seguito della creazione di enti nuovi o della modifica della disciplina legislativa di enti già esistenti.

Le autorità indipendenti in Italia

- Banca d'Italia (1893)
- Commissione Nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB) (1974)
- Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP) (1982)
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (1990)
- Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (1990)
- Autorità per l'energia elettrica e il gas (1995)
- Garante per la protezione dei dati personali (1996)
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (1997)



Volendo rintracciare le **radici storiche** di questo modello, anche per inquadrarlo entro alcune coordinate generali in grado di offrirne una visione più consapevole, bisogna fare riferimento soprattutto a esperienze maturate nel mondo anglosassone.

I precedenti europei e le riflessioni teoriche

Un precedente a noi più vicino rispetto a quelli anglosassoni è stato individuato nella **Reichsbank** tedesca che, nel periodo successivo alla Prima guerra mondiale e all'adozione della Costituzione di Weimar (1919), venne a svolgere, in posizione di sostanziale neutralità e indipendenza rispetto all'indirizzo politico parlamentare e governativo, importanti funzioni di politica monetaria.

Nello stesso contesto storico e geografico, il giurista e politologo **Carl Schmitt** sosteneva apertamente che – a fronte dell'ingresso nell'arena politica di nuove classi sociali attraverso i partiti di massa, e della contestuale espansione dell'interventismo pubblico nell'economia – «determinati complessi e istituzioni particolarmente bisognosi di protezione nell'interesse di tutta l'economia devono essere sottratti all'influenza dei partiti politici ed essere neutralizzati politicamente».

In termini non molto diversi, e non meno significativamente, l'economista **John Maynard Keynes** affermava negli stessi anni l'opportunità di dotarsi di «organismi semiautonomi all'interno dello Stato [...] i cui criteri d'azio-

obiettivi

- inquadrare storicamente le origini del fenomeno delle *authorities* indipendenti
- fornire una panoramica dei vantaggi e dei limiti legati alla proliferazione di questi soggetti

proposte didattiche

- a partire dall'elenco delle autorità indipendenti presenti in Italia, esegui una ricerca sulle funzioni svolte da alcune di esse, in particolare sulle più note (Banca d'Italia, CONSOB, Garanti della concorrenza, della privacy e delle comunicazioni)
- su quale tema ti sembra che vertano principalmente le competenze delle più importanti *authorities* a livello storico e internazionale?
- in base a quanto descritto in questo articolo e a quanto hai letto e sentito dagli organi di informazione, ritieni che il modello delle *authorities* indipendenti sia efficace? Se no, quali formule alternative potrebbero essere adottate?

ne, nel loro ambito specifico, siano esclusivamente il bene pubblico, come da loro inteso», e che risulterebbero preferibili rispetto «a organi del governo centrale di cui sia direttamente responsabile un Ministro».

Le più antiche esperienze inglesi

Le esperienze di *authorities* più significative si sono avute, a partire già dal XIX secolo, in Inghilterra e negli Stati Uniti.

Per quanto riguarda la **Gran Bretagna**, vale la pena di ricordare come lo stesso Keynes, nel proporre modelli reali che rispondessero all'ideale da lui descritto, non esitava a riferirsi alla Banca d'Inghilterra, all'*authority* del porto di Londra, alle università e alle compagnie ferroviarie.

Una figura che ricorda da vicino le *authorities* è quella degli *inspectors*, istituiti con poteri investigativi e decisori per vigilare sulla sicurezza delle fabbriche, sulla situazione igienica delle navi, sulle condizioni dei minori, o su altri aspetti di interesse pubblico.

Infine, un cenno va dedicato agli *administrative tribunals*, organismi di particolare spicco – in alcuni dei settori appena indicati, come in altri – specie laddove dotati di poteri decisori (e/o di ingiunzione), sottratti perfino al successivo controllo giurisdizionale delle corti tradizionali. Sorti dapprima in maniera episodica, gli *administrative tribunals* furono poi ricondotti all'interno di un disegno organico.

Le Independent Regulatory Commissions negli Stati Uniti

Venendo all'esperienza americana, le principali *Independent Regulatory Commissions* furono istituite dal Congresso in posizione di autonomia rispetto all'indirizzo politico presidenziale tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, in una fase storica di passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico-sociale (passaggio compiutosi nel periodo rooseveltiano del *New Deal*) e dunque in una fase di aumento dell'intervento pubblico nel settore economico: non più solo attraverso politiche di natura particolaristica e assistenziale, ma anche attraverso l'adozione sempre più frequente di misure di natura regolatoria.

Tali misure entravano direttamente o indirettamente nel campo d'azione delle stesse *corporations*, ossia di quelle grandi strutture imprenditoriali dotate di personalità giuridica, che nel corso del XIX secolo avevano conquistato nella società e nell'economia americana una posizione di primissimo piano, sfruttando nei diversi periodi della loro esistenza i vantaggi di una natura giuridica ibrida, ambigua, dapprima maggiormente connotata in senso pubblicistico e in seguito evoluta in forme privatistiche. Tale circostanza ha consentito alle *corporations* di appropriarsi tanto dei privilegi pubblici quanto dei vantaggi privati, al punto che nella seconda metà dell'Ottocento «settore per settore l'economia sembrava destinata a cadere sotto il controllo esclusivo di un solo ente o di una combinazione di enti (*trusts*) perseguitanti l'obiettivo della massimizzazione del proprio profitto senza possibili effetti moderatori da fattori esterni» (G. Bognetti).

È proprio in relazione all'inarrestabile espansione del potere delle *corporations* che furono istituite le prime e più importanti *independent commissions* americane, come un tentativo (in parte riuscito) di reazione a tale pericolosa scalata.

Due momenti particolarmente significativi di questa fase storica, caratterizzata dal sempre più deciso intervento del potere pubblico federale nella vita economica attraverso misure regolatorie, di controllo e sanzionatorie, sono l'adozione dell'*Interstate Commerce Act* del 1887 (in materia di ferrovie nazionali, con connessa istituzione di una *Federal Commerce Commission* esercitante funzioni di vigilanza) e dello *Sherman Antitrust Act* del 1890.

La nascita dell'Antitrust

Prendendo le mosse proprio dallo *Sherman Act* del 1890, è possibile rivolgere brevemente l'attenzione sulla disciplina e sulle autorità *antitrust* dell'innovativo modello statunitense, preso decenni dopo come punto di riferimento, tra l'altro, dalle istituzioni comunitarie e italiane.

Tale atto sanciva l'illiceità (anche penale) degli accordi limitativi del commercio tra gli Stati e dei tentativi di monopolizzare qualsiasi settore di tale commercio. Esso inoltre prevedeva il potere dei procuratori pubblici di perseguire gli autori dei reati in questione e di richiedere alle Corti federali l'adozione di provvedimenti inibitori o ingiuntivi a fronte di pratiche anticoncorrenziali e/o monopolistiche. La possibilità di richiedere o adottare direttamente tempestivi provvedimenti di natura inibitoria o ingiuntiva rappresenta una delle armi



John Maynard Keynes.

caratteristiche e più importanti nelle mani delle *authorities*, non solo di quelle *antitrust*.

Il successivo passo fu compiuto nel 1914 con la contestuale adozione del *Clayton Act* e del *Federal Trade Commission Act*.

Il primo pose una serie di divieti specifici che si andavano ad aggiungere a quelli posti dallo *Sherman Act*. Esso introduceva inoltre un innovativo divieto

generale di ogni forma di concorrenza sleale (*unfair method of competition*).

Il secondo atto, attribuendo alla *Federal Trade Commission* una serie di poteri di varia natura (poteri ulteriormente ampliati con successivi *Acts* del 1938 e del 1976), delineava un modello di autorità indipendente di notevole incisività, preso ripetutamente quale esempio per la sua efficacia.

Principali poteri della *Federal Trade Commission*

- 1) Vigilare sul rispetto dei divieti posti dallo *Sherman Act*.
- 2) Individuare in concreto le condotte da considerarsi "unfair" ai sensi del *Clayton Act*.
- 3) Emanare provvedimenti amministrativi contenenti ordini di fare o di non fare.
- 4) Richiedere alle Corti misure inibitorie e ingiuntive nei confronti delle imprese.
- 5) Intervenire nelle cause giudiziarie in materia di *antitrust*.

Le imprese, inoltre, sono obbligate a notificare preventivamente alla *Federal Trade Commission* e alla *Antitrust Division* del *Department of Justice* le più rilevanti operazioni di concentrazione.

Su tali basi sono stati messi a punto svariati tipi di ordini per bloccare o attivare singoli comportamenti di imprese e si è giunti a imporre a *corporations* (o a gruppi di *corporations*) di smembrarsi o addirittura di rinunciare del tutto all'attività svolta.

Nel 1911, per esempio, l'intervento delle autorità *antitrust* impose la dissoluzione del *trust* formatosi attorno alla *Standard Oil Corporation* di Rockefeller (che monopolizzava il commercio del petrolio) attraverso la vendita forzata delle partecipazioni azionarie che la *Standard Oil* deteneva controllando così l'intero settore.

In aggiunta alla disciplina generale e alle relative autorità *antitrust* (*Federal Trade Commission* e *Antitrust Division*), negli Stati Uniti sono state previste, con riguardo a specifici settori dell'economia (le co-

siddette *regulated industries*), discipline particolari e apposite autorità, usualmente definite *Agencies*. Tra queste, oltre alla *Interstate Commerce Commission* del 1887, operante in materia ferroviaria, si possono ricordare la *Civil Aeronautics Board* e la *Federal Maritime Commission*. La diffusione di discipline e autorità settoriali, insieme a numerosi vantaggi, ha portato anche alcuni problemi di coordinamento con la disciplina generale e con le autorità incaricate di garantirne l'osservanza.

In particolare, ha creato dei dubbi la possibilità delle *Agencies* di conferire *immunities*, con il successivo problema della concreta riconducibilità dei singoli comportamenti di volta in volta contestati al novero di quelli autorizzati tramite le *immunities* stesse.