

INDIRIZZO POLITICO E REGOLAZIONE ECONOMICA*

di Nino Longobardi

1. Nel titolo sono accostati concetti che risultano largamente indeterminati. Il primo concetto da esaminare per il corretto inquadramento del tema è quello di indirizzo politico; soprattutto, occorre su di esso prendere posizione.

È nota la matrice autoritaria e statalista, anzi tendenzialmente totalitaria, del concetto di indirizzo politico, introdotto alla fine degli anni trenta in Italia negli studi di diritto costituzionale come sorta di specificazione della «funzione di governo», individuata dalla dottrina tedesca e concepita come funzione precedente e preminente rispetto alle classiche funzioni dello Stato, legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Gli organi dello Stato, in questa primigenia visione unificatrice e totalizzante dell'indirizzo politico, sono meramente chiamati, secondo le rispettive competenze, a rivestire di forma giuridica le scelte della politica, che si pretendono informate ad un fine superiore unitario; collegate al concetto di indirizzo politico, oltre alla «funzione di governo», sono locuzioni quali «forze politiche dominanti», «fine fondamentale dello Stato» ed anche il concetto di «costituzione materiale».

Nell'originaria versione, l'indirizzo politico è ovviamente un concetto inservibile negli ordinamenti democratico-liberali contemporanei, in quanto incompatibile con lo Stato costituzionale. In questo, infatti, un fine fondamentale non è individuabile, rilievo preminente rivestono le regole del gioco, la divisione e l'equilibrio dei poteri.

La prima reazione alla primitiva versione del concetto in esame, ovvero la concezione definita «esistenziale» dell'indirizzo politico, costituisce in vero negazione del concetto stesso e della sua utilità. Se infatti l'indirizzo politico è meramente la risultante dell'esercizio delle diverse competenze previste dall'ordinamento della forma di governo il concetto si dissolve. Il concetto, così inteso, diviene sostanzialmente inutile, anzi, fonte di confusione.

* Questo scritto costituisce rielaborazione e sviluppo della relazione svolta al Seminario su «Indirizzo politico e regolazione economica» presso l'Università LUISS il 14 dicembre 2005. E' destinato alla pubblicazione nella rivista *Diritto amministrativo*.

In vario modo, sotto la vigenza della Costituzione del '48, la dottrina italiana ha tentato di adattare al carattere democratico e costituzionale dell'ordinamento repubblicano il concetto di indirizzo politico. Questo non viene più definito come funzione autonoma – per evidente insostenibilità dell'esistenza di una funzione formale non contemplata dall'ordinamento, da accostare a quelle previste, per di più con un ruolo preminente su di esse –, bensì come attività che precede le altre funzioni. In particolare, si è fatto leva, per perseguire il mito dell'unità del potere, anche sul carattere programmatico della nostra Costituzione e sui fini che essa stabilisce, a detrimento della parte essenziale di essa, che si preoccupa non solo di dividere il potere politico tra gli organi costituzionali, in omaggio al moderno costituzionalismo, ma anche di prescrivere l'esigenza di separare l'amministrazione – ovvero la gestione concreta degli interessi – dal potere politico e di proteggerla da esso, in particolare dal governo (Giannini, 1961).

Trattasi, tuttavia, di tentativi artificiosi ed assai poco convincenti, di conservare al concetto di indirizzo politico un ruolo preminente e pervasivo.

2. In che senso può oggi parlarsi di indirizzo politico? Per rispondere occorre liberarsi della persistente «mistica» dell'indirizzo politico legata al pericoloso mito dell'unità del potere, rifiutando anche l'accettazione aprioristica dell'efficacia normativa dell'indirizzo, senza che tuttavia ciò comporti adesione alla concezione c.d. esistenziale, che è in verità negazione del concetto stesso.

Una risposta «laica» al quesito, definita dal suo autore «la più banale, ma anche ... la più corretta», è stata già fornita, benché non abbia avuto grande fortuna.

L'indirizzo politico è costituzionalmente previsto in capo al solo governo, è funzione specifica di quest'organo indicata dall'art. 95 Cost. e ad esso circoscritta, da non confondere con la direzione politica che inerisce allo Stato nella sua complessità ed investe il parlamento, il governo con la pubblica amministrazione e, benché in maniera diversa, anche gli altri organi costituzionali, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. Un indirizzo politico unitario riferibile allo Stato non è invece ipotizzabile nell'attuale quadro costituzionale.

L'indirizzo politico, che sostanzialmente si identifica con il programma di governo (ed i suoi aggiornamenti), consiste dunque dei «fini politicamente rilevanti che il governo persegue nella sua autonomia», «si elabora e si delinea giuridicamente nell'ambito del solo governo». È privo di qualsivoglia efficacia giuridica nei confronti degli organi costituzionali e dei cittadini (A. MANNINO, 1973). Nell'esercizio delle competenze governativo-ministeriali si esprime in particolare negli atti giuridici definiti come direttive.

È errato invece far coincidere l'indirizzo politico con la politica *tout court*. Il concetto diviene così non solo imprecisabile, considerate le diverse concezioni relativamente a ciò che è politica, ma richiede, per mantenere un senso, che si resti ancorati ad una superata concezione della politica come monopolio dello Stato e dei partiti (se si vuole, per il tramite del concetto di costituzione materiale, altro concetto destinato a dissolversi nello Stato costituzionale pluralistico).

Una concezione – quella della politica come monopolio dello Stato e dei partiti – da tempo contraria anche alla comune esperienza dello Stato pluralistico, secondo la quale non solo la politica non è monopolio dello Stato e dei partiti, ma «tutto è politica». L'arena politica si presenta, infatti, molto affollata: partiti, gruppi di pressione e associazioni varie, sindacati, giudici, pubbliche amministrazioni ed anche singoli cittadini.

Indirizzo politico e politica non possono, d'altro canto, farsi coincidere essendo il primo concetto legato, indissolubilmente può dirsi, all'idea dell'assegnazione preventiva di fini da raggiungere, mentre la politica nella sua dimensione più alta indica oggi, soprattutto con riguardo ai partiti politici, il compito di provvedere al buon funzionamento delle regole, nella veste di «guardiani della democrazia» (P. MAIR, 1999).

La demitizzazione dell'indirizzo politico – giustamente riportato alle funzioni previste dall'ordinamento in capo al governo ed all'efficacia giuridica che gli compete – comporta l'abbandono (con il concetto originario di indirizzo politico) anche delle concezioni organiciste dello Stato e della società; disvela, inoltre, che nello Stato costituzionale l'indirizzo espresso dalla maggioranza di governo non può essere che «di

parte». Il che è pienamente legittimo, ma, d'altro canto, impone di chiarire e delimitare ciò che è materia di maggioranza da ciò che tale non è.

3. L'individuazione di un indirizzo politico unificante operata a partire dagli anni trenta ha reso la separazione costituzionale dei poteri uno schermo fragilissimo, un'arma spuntata per il fine fondamentale della tutela dei diritti (FIORAVANTI, 1993). Ne risulta vanificata, infatti, la sostanza dello Stato costituzionale.

Resiste, tuttavia, non solo nella classe politica, ma anche nella dottrina giuridica, l'influenza delle impostazioni teoriche proprie del periodo fascista, che hanno partorito concetti come quello di indirizzo politico e di funzione di governo, informati ad una concezione monista del potere. Ricorrente è infatti la «tentazione di restaurare anacronistiche chiavi di lettura di tipo globale» (FIORAVANTI, 1993).

Mitizzazione dell'indirizzo politico e conseguente svalutazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione hanno costituito, del resto, gli strumenti che, offerti dalla dottrina negli anni '70 dello scorso secolo alla classe politica, hanno sicuramente contribuito agli sciagurati esiti di politicizzazione e lottizzazione fino alla rovina del sistema (LONGOBARDI, 1999).

L'indirizzo politico è concetto interessatamente alimentato anche oggi, secondo una visione del primato della politica dei partiti superata e gravemente disfunzionale, ma pur sempre idonea a garantire poteri, incarichi e prebende.

Costituiscono prova recente di tale alimentazione, ad es., la disciplina dell'amministrazione e dei suoi rapporti con il governo nel testo approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali nel 1997, la normativa di riforma della dirigenza pubblica, come l'atteggiamento ostile lungamente prevalente nella dottrina, oltre che nella classe politica, nei confronti delle autorità amministrative indipendenti.

Questo nuovo modello istituzionale segna il superamento dell'indirizzo politico, particolarmente nella disciplina dell'economia. L'indirizzo politico unificante è, però, invitato di pietra sempre pronto ad entrare prepotentemente in scena. Benché sia solo un mito, esso è tutt'altro che inoffensivo.

4. Che ruolo ha l'indirizzo politico nella regolazione economica? È questa la domanda implicita nel titolo che accosta i due concetti. Per rispondere ad essa occorre previamente soffermarsi anche sulla locuzione regolazione economica.

È in primo luogo da osservare che l'espressione in questione non è neutra; lo è quella di disciplina dell'economia; non lo è, ma in senso opposto, quella di direzione dell'economia.

Il termine regolazione registra, infatti, la rinuncia dello Stato alla pretesa di guidare l'economia, la rinuncia al modello della direzione amministrativa dell'economia, incorpora dunque la scelta politica a favore del mercato.

Questa scelta è stata rafforzata e resa vincolante dai Trattati europei. Compito essenziale dei poteri pubblici è divenuto, pertanto, quello di assicurare il corretto funzionamento dei mercati. Si rende al riguardo necessaria «una fissazione di valori che sia comune al mercato e allo Stato» (A. PREDIERI, 1997).

Non può dirsi che venga per ciò meno il primato della politica. Questa, intesa come politica dei partiti, è chiamata a porre regole chiare e trasparenti dei mercati, anche e specialmente con riguardo alle modalità degli interventi pubblici: in tema di concorrenza, ma anche più in generale, affinché i diritti e le autonomie degli operatori, dei contraenti e dei consumatori non risultino negati o comunque ostacolati.

Nella scelta a favore dei diritti e delle autonomie consiste essenzialmente la scelta a favore del mercato.

D'altro canto, l'utilizzo di meccanismi redistributivi da parte dei poteri pubblici resta possibile, l'opzione a favore del mercato ponendo al riguardo solo vincoli di compatibilità con le esigenze del corretto funzionamento dei mercati.

Viene meno invece l'indirizzo politico come strumento di disciplina amministrativa e di direzione dell'economia, vengono meno l'indicazione di finalità da raggiungere, l'imposizione di vincoli incompatibili con il corretto funzionamento dei mercati, nonché il ricorso ad incentivi alle imprese distorsivi del mercato.

È in questo quadro che si afferma il concetto di regolazione economica, che è alternativo a quello di indirizzo politico.

Un cambiamento repentino e sostanziale. Nelle *Istituzioni di diritto pubblico* di Barile del 1987 ancora si legge: «Il settore ormai di maggiore importanza della funzione

di indirizzo è costituito dall'indirizzo politico-economico-finanziario» in funzione di governo pubblico dell'economia. Di qui il largo spazio alla trattazione di programmazioni imperative, prezzi amministrati e contingentamenti, autorizzazioni a fini di governo e direzione del mercato, manovra del credito e della moneta ai medesimi fini. Strumenti che non hanno quasi mai correttamente funzionato, perché ingestibili o addirittura deleteri, come l'esperienza si è incaricata di dimostrare. Strumenti che hanno arrecato assai più danni che benefici alla collettività.

5. La scelta a favore del mercato implica anche la sostanziale accettazione dell'attuale dimensione mondiale dei mercati, che ha effetti decisivi in tema di trasformazione degli istituti di disciplina dell'economia. Lo attesta già l'impiego del termine regolazione, di derivazione anglosassone, divenuto rapidamente di uso comune, mentre fino a pochi anni fa era estraneo al lessico giuridico degli ordinamenti dell'Europa continentale.

La c.d. «globalizzazione» è in effetti il dato essenziale dell'epoca in cui viviamo, quello di un mondo strettamente interdipendente, in cui l'ordine sociale si presenta come una realtà globale. Il contesto generale è divenuto assai favorevole non solo alla mobilità dei fattori produttivi (lavoro, capitali, capacità organizzativa) ed alla diffusione delle informazioni, ma anche alla circolazione dei modelli giuridico-istituzionali ed al trapianto di soluzioni da un sistema all'altro. L'ordinamento comunitario spinge ed incoraggia questa evoluzione. Ne deriva un processo di imitazione che deve essere favorito da una politica interessata al buon funzionamento delle regole e del sistema istituzionale generale. Il processo di imitazione innesca, infatti, una competizione virtuosa i cui esiti sono determinanti sia sotto il profilo del progresso economico che sotto quello del progresso civile.

L'Unione Europea e, ancor più, la globalizzazione dei mercati, comportano non solo l'accettazione dei valori del mercato, ma anche e necessariamente una nuova modellistica istituzionale dell'intervento pubblico. Regole e modelli istituzionali tendono, infatti, all'omogeneizzazione nei Paesi evoluti, sotto pena dell'emarginazione dei mercati nazionali dei Paesi riottosi.

Si comprende, pertanto, perché il *Rapport public 2001* del *Conseil d'État* sottolinei che la creazione di autorità amministrative indipendenti risponde oggi, in primo luogo, ad un «imperativo di credibilità internazionale» del sistema economico del Paese. Del resto, le autorità amministrative indipendenti, nel campo finanziario specialmente, sono ormai «in rete» con le omologhe autorità straniere e non solo a livello europeo.

Il modello dell'autorità amministrativa indipendente deriva da quello, da lungo tempo consolidato negli USA, delle *independent regulatory agencies*. A partire dagli organi di controllo delle borse, il cui disegno si è ispirato alla *Securities and Exchange Commission*, esso si è rapidamente affermato negli ordinamenti dell'Europa continentale. Ciò dipende dalla sua idoneità ad assicurare il corretto funzionamento dei mercati, attraverso una costante ed appropriata attività di regolazione intesa a garantire operatori ed utenti, preservando al contempo la funzionalità dei mercati stessi secondo standards compatibili con la loro dimensione mondiale. Nell'affermazione di questo modello è stata vista «l'espressione di una rivolta dell'economia contro l'indirizzo governativo, del mercato contro la direzione amministrativa dell'economia» (F. MERUSI, 1994). L'immagine è indubbiamente efficace. Il fenomeno risponde tuttavia ad una pluralità di motivazioni, talune risalenti, altre più recenti, che, sommandosi e completandosi tra loro, determinano una nuova concezione delle funzioni amministrative (N. LONGOBARDI, 1998).

6. La funzionalità del nuovo modello istituzionale e, dunque, l'efficacia della regolazione che ne costituisce l'obiettivo, è strettamente legata ad una nuova concezione, che può essere definita regolativo-giustiziale delle funzioni amministrative, che fa da contraltare all'indipendenza dell'autorità e ne costituisce la più importante giustificazione.

L'autorità amministrativa indipendente è, infatti, chiamata in primo luogo ad assicurare e garantire, in posizione di neutralità, la considerazione ed il confronto degli interessi. Il contributo ad un moderno sistema istituzionale che da essa ci si attende risiede nella organizzazione degli interessi in sottosistemi nei quali l'autorità ha il compito di proteggere i cittadini intesi come utenti-operatori, favorendo l'emersione di

regole adeguate attraverso un processo trasparente e partecipativo e garantendone l'applicazione rigorosamente imparziale e garantista. Ne risulta parzialmente sgravata dall'assalto degli interessi l'azione del governo e del parlamento, che tendono a divenire anch'essi esigenti promotori della qualità dell'azione delle autorità.

Il modello regolativo-giustiziale è dunque caratterizzato da un processo partecipativo a partire dall'elaborazione delle regole con il coinvolgimento di tutti gli interessi in gioco e dall'esercizio dell'attività amministrativa di applicazione delle regole in forma contenziosa, ovvero informata ad un pieno e paritario contraddittorio. È richiesta al riguardo la massima garanzia di neutralità dell'organo decidente, che si riverbera sulla stessa organizzazione dell'autorità ed impone in primo luogo l'osservanza del principio della separazione fra le funzioni di indagine ed istruzione e quelle di giudizio all'interno dell'autorità medesima.

Con riguardo alle autorità di controllo dei mercati finanziari (Consob, Banca d'Italia, Isvap, Covip) i principi del modello regolativo-giustiziale hanno trovato consacrazione nella legge comunitaria 2004 e, soprattutto, nella legge n. 206 del 2005 sulla tutela del risparmio (LONGOBARDI, 2005 e 2006).

7. La regolazione (*regulation*), intesa in senso ampio, comprende anche la generale funzione dello Stato di porre regole, in primo luogo mediante la funzione legislativa.

Per regolazione amministrativa (*administrative regulation*) specificamente si intende «il controllo prolungato e focalizzato, esercitato da un *agency* pubblica, su una attività cui una comunità attribuisce una rilevanza sociale» (P. H. SELZNICK).

Il presupposto di essa nella disciplina dell'economia è che spesso porre regole generali a livello legislativo e lasciare libero gioco al mercato non è sufficiente a garantire né il funzionamento del mercato, né gli operatori, gli utenti ed i consumatori.

Da un canto, alcuni settori economici non sono in grado di produrre spontaneamente meccanismi idonei ad assicurare e mantenere il funzionamento del mercato. Dall'altro, l'esigenza di garantire gli utenti ed i consumatori induce, anch'essa, a non abbandonare i settori economici alle forze del mercato o ai soli interessi degli operatori. In quest'ultimo caso può trovare applicazione un modello

intermedio tra la *self regulation* e la regolazione amministrativa (integrale), quello dell' *audited self regulation*, nel quale l'autorità pubblica è un controllore di secondo grado, rispetto alla regolazione affidata in prima battuta agli operatori. È il caso ad esempio della disciplina della Borsa Italiana (d. lgs. n. 58 del 1998).

La disciplina dell'economia è nel nostro ordinamento materia coperta da espressa riserva di legge ai sensi dell'art. 41 Cost. L'adozione del modello della regolazione indipendente, alternativo, come si è visto, a quello della direzione amministrativa dell'economia e all'indirizzo politico, deriva pertanto da una scelta del legislatore, che è tuttavia largamente obbligata, per le esposte ragioni, in tema di disciplina dei mercati.

La domanda che si pone al riguardo è: quale regolazione?

Deve in primo luogo osservarsi che il concetto, specie nel nostro Paese, è stato spesso frainteso o volutamente edulcorato per adattarlo alla teoria tradizionale ed ai relativi strumenti concettuali in tema di azione amministrativa.

E'opportuno pertanto sottolineare che nelle esperienze anglosassoni, ove è stato coniato il termine, la regolazione si sostanzia in estesi poteri che consentono alle autorità che ne sono investite una piena assunzione di responsabilità in ordine all'attuazione di politiche solo in linea di massima delineate in sede legislativa. L'efficacia dell'azione discende dall'estensione dei poteri normativi e dal cumulo di essi con i poteri di carattere amministrativo, repressivi e di attuazione contenziosa, secondo un ciclo che, partendo dall'azione informale, di indagine e di raccolta delle informazioni, si completa nello svolgimento di una funzione amministrativa giustiziale.

Regole e controlli si inseriscono, dunque, in un unico ciclo d'azione facente capo all'autorità. Caratteristica della regolazione indipendente è, infatti, la commistione di poteri normativi ed attuativi attraverso l'esercizio di poteri amministrativi, di norma in forma contenziosa.

La regolazione amministrativa di un settore o di una attività viene spesso intesa nei sistemi continentali in una accezione ristretta, indicante una azione intermedia tra la determinazione delle politiche e la gestione propriamente detta. Dalla teoria generale dei sistemi discende, tuttavia, una nozione più ampia, che designa l'azione

dei meccanismi correttivi che mantengono un sistema in esistenza. L'obiettivo perseguito attraverso la regolazione è in ogni caso quello di fare funzionare correttamente un sistema complesso.

La nozione più ristretta è stata definita «più precisa, più neutra e più facilmente assimilabile dalle nostre tradizioni giuridiche», secondo un modello di regolazione che è stato chiamato «piramidale», nel quale l'autorità di regolazione essenzialmente controlla e sanziona il rispetto delle regole fissate dal potere politico; «più politica» è stata definita invece la nozione più ampia, la quale implica che «l'autorità di regolazione deve essere dotata dell'insieme dei poteri necessari per assicurare la sua funzione, ovvero di ciò che gli Anglosassoni chiamano i tre poteri: quasi-legislativo, quasi-esecutivo e quasi-giurisdizionale».

In Francia, viene osservato ancora nel *Rapport public* del *Conseil d'État* del 2001, si propende più volentieri per la nozione più ristretta di regolazione, ma in certi casi ci si ispira alla nozione più ampia, specialmente in tema di regolazione dei mercati finanziari.

La regolazione «piramidale», come traspare anche dal citato *Rapport* del *Conseil d'État*, tradisce, tuttavia, l'essenza della funzione di regolazione indipendente, quale derivante dalla teoria dei sistemi, la cui principale giustificazione risiede in una «preoccupazione di effettività». Dalla regolazione, infatti, ci si attende «che assicurino con continuità l'interazione tra diritto e fatto. Ciò vuol dire che spetta all'autorità di regolazione far evolvere con continuità le regole che applica per meglio seguire l'evoluzione dei comportamenti sul campo o l'inventività degli operatori e che parallelamente l'autorità deve costantemente arrestare i comportamenti devianti o suscettibili di incrinare gli equilibri del sistema ed ancor più, se possibile, prevenirli».

Va particolarmente sottolineato, con riguardo alla regolazione dei mercati, che essa presenta l'essenziale caratteristica di svolgersi in un contesto che oltrepassa largamente le frontiere nazionali, essendo il mercato per lo più a dimensione mondiale; ciò vale per il mercato finanziario e quello bancario e progressivamente anche per mercati più settoriali come le telecomunicazioni e l'elettricità. Pertanto, viene osservato nel citato *Rapport*, le autorità di regolazione nazionali sono «costantemente in relazione con le omologhe autorità straniere e costrette a

confrontare regolarmente le regole che applicano e le loro prassi. Inoltre, esse sono sottoposte al giudizio dell'insieme degli operatori presenti sul mercato, siano essi nazionali o no.

In queste condizioni, la libertà della quale dispone uno Stato in tema di regolazione dei mercati è limitata ed i modelli stranieri giocano un ruolo non trascurabile nelle scelte operate».

Il primo riferimento è ovviamente all'esperienza degli Stati Uniti, «la più antica».

NOTA BIBLIOGRAFICA

Per l'attenta rassegna delle diverse teoriche in tema di indirizzo politico, v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, VIII, Torino, 1987, p. 244 ss., al quale si rinvia per la principale bibliografia in argomento. Dello stesso autore, v. in precedenza *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985. L'autore muove dall'origine del concetto di indirizzo politico ricordando che nella nostra cultura giuridica l'introduzione del concetto di «funzione di governo» si deve a Mortati sotto l'influenza delle opere di Smend, mentre l'introduzione del (collegato) concetto di indirizzo politico si deve a Crisafulli. L'autore esamina quindi l'indirizzo politico nella cultura costituzionalistica italiana contemporanea, i suoi rapporti con la definizione di politica e le molteplici ed argomentate obiezioni all'attuale utilizzabilità del concetto. Ciò nonostante, prevale un attaccamento, se così può dirsi, affettivo per l'oggetto di studio prescelto, quale «concetto cardine dell'interpretazione dell'organizzazione costituzionale», come «attività che determina i fini dello Stato», fornito di originaria ed intensa «capacità euristica». Le conclusioni di Dogliani risultano, infatti, emblematiche, anche nel loro chiamare in causa la «categoria della non-decisione» pur di sostenere che «un indirizzo politico (unitario) continui a definire i fini fondamentali dello Stato», di quanto artificiosi ed assai poco convincenti siano i tentativi di conservare al concetto di indirizzo politico un ruolo preminente e pervasivo.

«E' innegabile che la Costituzione repubblicana ha introdotto per la prima volta in modo consapevole, nella nostra storia giuridica, il problema della separazione dell'amministrazione dal governo, e della tutela di essa contro l'azione del governo, quale organo politico». Così, molto chiaramente M. S. GIANNINI, *Parlamento e Amministrazione*, in *Amm. civ.*, 1961, p. 145 ss., ripubblicato in *Scritti vari di diritto pubblico e privato*, Milano, 1969, pp. 1 ss., 27, secondo il quale le disposizioni costituzionali sono state, però «malamente o malissimamente attuate».

Per la concezione qui condivisa dell'indirizzo politico, definita «laica» nel testo, v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973. V. *ivi* anche la confutazione della tesi che ammette l'esistenza di un

indirizzo politico dello Stato, tesi sostenibile nel regime fascista e non più nello Stato costituzionale repubblicano (p. 132 ss.) e la critica della nozione esistenziale dell'indirizzo politico (p. 148 ss.).

La funzione attuale dei partiti politici sottolineata nel testo è indicata nella relazione di Peter Mair di apertura al Convegno del Centro di ricerca sullo Stato, relazione riassunta da P. IGNAZI, *E' ormai cominciato il tramonto del partito di massa*, in *Il Sole – 24 Ore*, 11 luglio 1999.

Le citazioni nel testo sono riferite a M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione*, Torino 1993, pp. 15 e 114 ss. La «tentazione di restaurare anacronistiche chiavi di lettura di tipo globale» di fronte alla complessità dei rapporti politici ed istituzionali – sottolinea l'autore – è molto forte nel nostro Paese e va anche collegata a teoriche formatesi durante il periodo fascista, quali quella relativa alla funzione di governo ed all'indirizzo politico, tutt'ora influenti. Sotto il profilo storico, sulla «strutturale limitatezza dell'esercizio autoritativo e concentrato del potere politico», v. ancora M. FIORAVANTI, *Stato*, cit., pp. 57, 86 ss.

La mitizzazione dell'indirizzo politico e la svalutazione del principio di imparzialità da parte della dottrina sono state sottolineate da N. LONGOBARDI, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata*, Torino 1999, p. 132. Per i giudizi di cui al testo sugli orientamenti della bicamerale, sulla riforma della dirigenza e sull'atteggiamento ostile alle autorità amministrative indipendenti, v. *ivi*, partic. pp. 199 ss., 182 ss., 84 ss., 104 ss.

Sulla centralità del mercato ed i vincoli che ne derivano alla politica dei partiti, v. particolarmente G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, nonché A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze 1997, p. 81 e *passim*, il quale efficacemente sottolinea il persistente ruolo dei pubblici poteri di “eterocorrezione” ed “eterocompensazione” del mercato.

Il tema delle autorità amministrative indipendenti è stato affrontato dall'autore del presente scritto in numerosi saggi, a partire dal primo, del 1988, su «*Le amministrazioni indipendenti. Profili introduttivi*». I tre saggi specificamente dedicati al tema, scritti in tempi diversi, ma secondo un programma scientifico unitario, sono stati

raccolti dall'autore nel recente volume su «*Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico - istituzionale*» (Torino, Giappichelli, 2004) insieme a lavori successivi. In questi ultimi le autorità amministrative indipendenti sono considerate all'interno di temi più ampi, quello della democrazia (e del suo necessario ampliamento), del rapporto tra organizzazione ed attività amministrativa, dell'attività amministrativa contenziosa. Da ultimo, l'autore ha pubblicato nella rivista «*Itinerari d'impresa*», n. 8/2005 e in *Amministrazione in cammino*, sempre nel 2005, lo scritto dal titolo «*Le amministrazioni indipendenti verso il giusto procedimento*», mentre è in corso di pubblicazione negli Atti 2006 del ciclo di seminari su «*Istituzioni e dinamiche del diritto*», a cura di Aljs Vignudelli, Giappichelli 2006 – un saggio dal titolo «*La regolamentazione ed i controlli: le autorità amministrative indipendenti. Il modello regolativo-giustiziale*». Per la bibliografia sulle autorità amministrative indipendenti si rinvia, anche per i riferimenti di diritto comparato, ai lavori appena indicati.

Di grande interesse è la lettura del *Rapport public* 2001 (in *EDCE* 2001, n. 52), citato nel testo soprattutto in tema di regolazione, che il *Conseil d'État* ha dedicato alle autorità amministrative indipendenti. Al riguardo, v. N. LONGOBARDI, *Il Conseil d'État e le autorità amministrative indipendenti* (2002), ora in *Autorità, cit.*, p. 287 ss. In tema di regolazione, v. anche per riferimenti bibliografici N. LONGOBARDI, *Autorità, cit.*, partic. p. 67 ss. e p. 294 ss. per il commento alla parte del *Rapport del Conseil d'État* del 2001 dedicata al tema della regolazione delle attività economiche e sociali in un sistema liberale ed al ruolo in essa dello Stato. La definizione riportata nel testo, generalmente richiamata, è di PH SELZENICK, *Focusing organizational research on regulation*, in R. G. NOLL, *Regulatory policy and the social sciences*, University of California Press, Los Angeles. Sull'*audited self regulation*, v. D.C. MICHAEL, *Federal agency use of audited self-regulation as a regulatory technique*, in *Adm. L. Rev.*, 1995, p. 171 ss.

Sulle autorità amministrative indipendenti come manifestazione dell'estensione della funzione arbitrale dello Stato e del peso delle istanze arbitrali in seno ad esso, v. J. CHEVALLIER, *Reflexion su l'institution des autorités administrative indépendantes*, *S. J.* 1986, *G. I. Doctrine* n. 3254.

Nel nuovo contesto della globalizzazione proprio le autorità amministrative indipendenti sono considerate – da L. MANNORI – B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 522 – rivelatrici della «crescente circolarità dei modelli di esercizio dell'autorità pubblica, sinora propri di tradizioni a lungo divergenti».

Sulle autorità amministrative indipendenti come «protagoniste del mutamento di paradigma dell'economia» (A. PREDIERI, *L'erompere*, cit., p. 81), v. F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, pp. 389 ss., p. 393, la cui efficace immagine è riportata nel testo e, in precedenza, S. CASSESE, *Fondamento e natura dei poteri della CONSOB relativi all'informazione del mercato*, in *Sistema finanziario e controlli: dall'impresa al mercato*, Milano, 1986, p. 59 ss.

Sulle plurime motivazioni del fenomeno delle autorità, che conducono ad una nuova concezione delle funzioni amministrative, v. partic., N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti laboratori di un nuovo diritto amministrativo* (1998), cit., ora in *Autorità*, cit., p. 84 ss.

Sulla disciplina contenuta nella legge comunitaria 2004 e nella legge sulla tutela del risparmio e sul modello regolativo-giustiziale, v. N. LONGOBARDI, *Le amministrazioni indipendenti verso il giusto procedimento*, cit., e *La regolamentazione ed i controlli*, cit.