

$$\frac{A_{I2}}{4^0}$$



Saverio Regasto

# Contributo allo studio delle Autorità Indipendenti

Il caso del garante  
per l'Editoria e la Radiodiffusione



Copyright © MMIV  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 a/b  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 88-7999-690-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2004

## Indice

Capitolo I		
Le Autorità indipendenti. Profili generali	pag.	7
Alle origini delle Autorità Indipendenti	“	7
Imparzialità, neutralità, autonomia	“	13
Le funzioni delle Autorità Indipendenti. Cenni	“	19
Autorità Indipendenti e Costituzione. Una riflessione	“	22
Capitolo II		
Il Garante per l’Editoria e la Radiodiffusione	“	25
Introduzione	“	25
Le procedure di nomina	“	27
Le funzioni del Garante	“	44



# Capitolo Primo

## Le Autorità Indipendenti

### Profili generali

#### **Alle origini delle Autorità indipendenti**

##### *Premessa*

In tempi relativamente recenti si è ‘applicata’ nell’ordinamento italiano la nozione di autorità indipendenti. Tale formula corrisponde ad una concezione del tutto *extra ordinem*, in suscettibile di rientrare in una delle partizioni tradizionali delle funzioni e dei pubblici poteri.<sup>1</sup>

Per alcuni si tratterebbe di una figura nuova dell’organizzazione amministrativa, per altri di un nuovo modo di essere dell’organizzazione destinata a sostituire quella tradizionale. Un dato oggettivo sulla introduzione delle Autorità indipendenti sembra essere quello della scarsa uniformità della disciplina legislativa, che non dà all’interprete lineamenti costanti e comunemente osservati, tanto da non poter parlare di un disegno omogeneo di politica istituzionale, né per ciò che riguarda la formazione degli organi, né per la natura e il contenuto delle attribuzioni e neppure per lo *status* di esse. Le Autorità indipendenti sono state istituite nel nostro Paese in maniera pressoché occasionale, sulla spinta di esigenze correlate alla disciplina di determinati rapporti giuridici, appartenenti a campi ben delimitati nel loro configurarsi oggettivo e materiale: l’informazione, il mercato mobiliare, le assicurazioni, la concorrenza, l’energia, la riservatezza del soggetto privato.<sup>2</sup>

Le difficoltà di elaborare i principi comuni, malgrado gli sforzi degli studiosi che con crescente impegno vanno affrontando la questione, dipende, a nostro avviso, dall’assenza di una legge generale sul-

---

<sup>1</sup> Cfr. M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri garanti della concorrenza e del mercato*, in *Dir. amm.*, 1993, 1, p. 77; F.P. CASAVOLA, *Quale statuto per le Autorità Indipendenti*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 529

<sup>2</sup> Cfr. G. VESPERTINI, *Le funzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1990, I, p. 415.

l'argomento.<sup>3</sup> I diversi tentativi della dottrina, infatti, se pure hanno offerto contributi pregevoli, non sono pacificamente condivisi e, per certi aspetti, affrontano solo parzialmente le problematiche poste.<sup>4</sup> Legato al tema delle autorità indipendenti, infatti, si registra un duplice orientamento. Da un lato gli altri poteri dello Stato tendono a ridurre l'indipendenza di tali nuovi organi, per portarle per lo più sotto il controllo del governo e per applicare ad esse le medesime regole che applicabili ai 'normali' uffici amministrativi. Dall'altro, l'opinione pubblica e le stesse autorità resistono a questa tendenza riduttrice, in nome del policentrismo, del conflitto di poteri e dei diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dalla nostra Costituzione. Sull'intera vicenda, per intanto, continua ad interrogarsi la dottrina con la consapevolezza di dover rivedere le tradizionali categorie circa il potere esecutivo, l'organizzazione gerarchica dei poteri pubblici, l'unitarietà dello Stato e la tradizionale separazione dei poteri.

Gli studi dedicati alle autorità indipendenti nel nostro Paese sono ormai cospicui. Tutti riconoscono di trovarsi di fronte ad una materia infida e complessa, non foss'altro che per il carattere marcatamente interdisciplinare dell'oggetto della ricerca e per la miriade di implicazioni su campi diversi da quello squisitamente giuridico.

Nel lavoro che segue appare evidente la difficoltà di intraprendere un qualsiasi percorso analitico in grado di incrementare in maniera significativa il patrimonio scientifico sviluppato sull'argomento. Tuttavia ci sembra opportuna una riflessione che da una parte faccia il punto sul rapporto fra le autorità e il sistema costituzionale nel suo complesso, nel mentre dall'altra possa offrire, con lo studio di una delle più emblematiche Autorità previste nel nostro ordinamento – quella per l'editoria e la radiodiffusione – un momento di sintesi per meglio comprendere il quadro d'insieme.

Nel dibattito odierno vi è almeno un quesito comune e condiviso. Quello, cioè, relativo al dilemma se l'emersione, la moltiplicazione, il consolidamento delle autorità indipendenti sia da annoverarsi fra gli esiti della *politics* o sia piuttosto da considerarsi come un risultato di

---

<sup>3</sup> Cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996, p. 7.

<sup>4</sup> Una ricostruzione assai puntuale sulle origini delle Autorità indipendenti, ma anche sulla scarsa sensibilità della dottrina giuspubblicistica nei confronti di tale, nuova, tematica, è dovuta ad A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; ID. (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1997.



una serie di processi di *policy*. Uno dei maggiori studiosi italiani del tema si pone, molto opportunamente, il quesito se la vicenda delle autorità indipendenti in Italia sia l'esito di una ristrutturazione pianificata dell'agenda politica e dell'arma di scontro da parte degli attori della *party politics* o se sia il segno di un vero e proprio sconvolgimento del rapporto fra *politics* e *policy*, in cui quest'ultima si pone come "un suo secondo volto necessario ed inscindibile nei sistemi... contemporanei".<sup>5</sup>

Una qualche risposta può giungere dagli studi più prettamente giuridici, anche se "l'indeterminatezza del quadro normativo"<sup>6</sup> ha dato adito a numerose e contraddittorie ipotesi. È opportuno aggiungere, peraltro che "quel che sembra andare bene per un'autorità non va bene per un'altra; così come le teorie generali dedotte da qualche caso che sembra particolarmente significativo sembra sgonfiarsi quando si pretende di passare dall'induttivo al deduttivo; ci sono sempre troppi casi che fanno eccezione alla teoria generale".<sup>7</sup>

La stessa classificazione della varietà delle *authorities*, con metodo giuridico, appare sforzo incerto, non solo per la molteplicità dei profili analitici adottabili per tali intenti classificatori, ma anche e soprattutto a causa della molteplicità e della complessità sia degli ambiti di intervento, sia delle modalità di azione delle stesse *authorities*.<sup>8</sup>

### *La tendenza alla proliferazione.*

Negli ultimi anni, si è già detto, si è discusso molto di Autorità indipendenti nel nostro Paese, creando un vero e proprio mito, quasi a voler accreditare l'idea che l'adozione di questo modello possa comportare l'automatica ed immediata soluzione di qualsivoglia problema. Abbiamo assistito, infatti, al più poderoso ampliamento della diarchia Autorità/Governo della storia repubblicana, con il riconoscimento alle prime di competenze che si concretizzano nell'obbligo di garantire e, nello stesso tempo, regolamentare settori e materie di particolare rilievo, quali i mercati finanziari, i mezzi di comunicazione di massa, la concorrenza fra imprese, l'erogazione di servizi pubblici essenziali;

---

<sup>5</sup> Cfr. M. MORISI, *Verso una democrazia delle politiche? Alcune premesse per un'ipotesi di ricerca sulle Autorità Indipendenti in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Luciano Cavalli*, Padova, 1997, p. 521.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 528.

<sup>7</sup> Cfr. M. MANETTI, *Autorità indipendenti (diritto costituzionale)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1997, p. 4.

<sup>8</sup> Cfr. F. MERUSI, *Democrazia ed autorità indipendenti*, Bologna, 2000, p. 10.