



**Università
degli Studi
di Ferrara**



MODELLI RELAZIONALI TRA ORGANI E ENTI

1. Gerarchia, direzione



- La **gerarchia** presuppone che le competenze dell'organo o ufficio sotto-ordinato siano incluse in quelle dell'organo o ufficio sovra-ordinato. Riguarda le relazioni interorganiche, non quelle intersoggettive (tipica degli ordinamenti militari, ecclesiastici)
- La **direzione** si esplica attraverso direttive. Nei rapporti interorganici l'organo sotto-ordinato resta titolare di una competenza autonoma, benché la sua attività sia condizionata dalle direttive; in quelli intersoggettivi, il ministro e la regione esercitano il potere di indirizzo degli enti pubblici strumentali.

2. Controllo, coordinamento



- Il **controllo** può avere natura interorganica (controlli interni) e intersoggettiva (controlli esterni) e dà luogo ad un rapporto di sovraordinazione tra l'organo o l'ufficio titolare del potere di controllo e il destinatario di quest'ultimo
- Il **coordinamento** può essere di due tipi: politico-amministrativo, che attiene al livello costituzionale (verticale), o amministrativo, per armonizzare le attività inerenti a uno o più procedimenti (orizzontale).

3. Sostituzione



- Di fronte all'inerzia e all'inattuazione della legge (frequente soprattutto a seguito del decentramento delle funzioni amministrative) sono previsti in capo ai livelli di governo superiori (Stato e Regioni) poteri sostitutivi
- L'ente superiore adotta, in via eccezionale e transitoria, atti che sono attribuiti in via ordinaria agli enti sostituiti
- Ricorso alla figura del commissario *ad acta*

4. L'autonomia



- Autonomia **politica** per enti esponenziali e rappresentativi di una comunità territoriale (capacità di darsi fini propri, da realizzare attraverso risorse e organizzazione proprie). Tipica degli enti costituzionalmente necessari
- Autonomia **funzionale** per comunità di tipo settoriale (università, camere di commercio)
- Autonomia **organizzativa**
- Autonomia di **bilancio**
- Non significa totale sottrazione al potere di indirizzo dello Stato, solitamente esercitato mediante legge oppure mediante finanziamento

4. Nozione di autonomia



- È una nozione relativa, non assoluta
- È possibile declinarla in base al grado, alla misura dell'autonomia
- Elementi minimi:
- Funzioni attribuite come proprie e nell'interesse proprio dell'ente
- Per lo svolgimento di queste funzioni è riconosciuta autonomia organizzativa (o normativa)
- Alle comunità autonome è riconosciuto un potere di scegliere liberamente i propri organi di governo (autogoverno)

5. Indipendenza



- La Costituzione fa riferimento all'indipendenza in due casi:
 - ① rapporti Stato e Chiesa cattolica (art.7), in un'accezione simile a sovranità
 - ② Magistratura come “ordine autonomo e indipendente” (art. 104) ai fini dell'esercizio imparziale della funzione

Il legislatore ordinario ha riconosciuto l'indipendenza a un numero crescente di autorità amministrative, che svolgono funzioni in condizione di imparzialità che le avvicina alla magistratura

6. Le autorità indipendenti



- Le **autorità indipendenti** costituiscono una tipologia particolare di pubbliche amministrazioni caratterizzata, oltre che per un elevato tasso di tecnicità delle funzioni svolte e professionalità dei propri componenti, per un marcato grado di **indipendenza dal potere esecutivo**.
- Le **ragioni dell'indipendenza**: creare dei cd. poteri neutri; rafforzare le garanzie per valori costituzionali nei settori sensibili; risolvere conflitti di interessi potenziali tra Stato regolatore e Stato imprenditore.

7. Strumenti dell'indipendenza



1. il legame istituzionale con il Parlamento (e non con il governo);
2. la disciplina degli organi (procedure di nomina, durata mandato, requisiti e incompatibilità);
3. l'autonomia organizzativa, funzionale e finanziaria;
4. l'inserimento in un circuito di autorità nazionali (es. Sistema Europeo Banche Centrali; European Competition Network)

8. Funzioni



- Poteri di «regolazione» sotto forma di regolamenti, autorizzazioni generali, linee guida, etc.
- Poteri amministrativi (prescrittivi, autorizzatori e soprattutto sanzionatori)
- Poteri di risoluzione in via stragiudiziale di controversie (a difesa di consumatori e utenti nei rapporti con le imprese regolate) (poteri cd. paragiurisdizionali);
- Funzioni di consulenza e impulso al Parlamento (advocacy).

9. Tipologie



- ① autorità di tipo generalista che esercitano i loro poteri nei confronti di tutte le imprese o soggetti pubblici o privati: AGCM, Garante Privacy; ANAC
- ② autorità di settore preposte alla vigilanza sulle imprese operanti in mercati concorrenziali (poteri di regolazione): Banca d'Italia, CONSOB, IVASS
- ③ autorità preposte alla regolazione dei servizi pubblici istituite in seguito ai processi di liberalizzazione (AEEGSI, AGCOM, ART) (L. 481/1995)

10. Legittimità delle *Authorities*



- Dubbi di legittimità costituzionale della configurazione di autorità amministrative «indipendenti», titolari di penetranti poteri di regolazione, amministrazione e giustiziali, risolto proprio grazie alla loro qualificazione come «amministrazioni» sottoposto al controllo dei giudici
- Particolare importanza della partecipazione dei destinatari dell'intervento regolatorio nei procedimenti delle autorità indipendenti
- Trasparenza come strumento di legittimazione

11. Indipendenza e autonomia



- Sono due relazioni organizzative distinte
- Può ben esservi l'una senza l'altra: ad es. l'università è ente autonomo, ma non indipendente; per contro, l'Antitrust è ente indipendente ma non autonomo
- Tuttavia, l'indipendenza delle Authorities amministrative (dall'indirizzo politico dell'esecutivo) si realizza attraverso anche l'attribuzione di diverse forme di autonomia

12. Caratteri dell'indipendenza



- L'indipendenza viene garantita mediante una speciale protezione dall'indirizzo politico di governo
- Assicurando l'imparzialità soggettiva dei componenti degli organi
- Particolari procedure di nomina
- Durata in carica particolarmente lunga
- Requisiti professionali
- Rigorose incompatibilità