

Responsabilità politica e Autorità amministrative indipendenti

di Giuseppe Carmine Pinelli **

1. Considerazioni generali

Il concetto di responsabilità politica rimanda di primo acchito, etimologicamente e filosoficamente, all'idea di responsabilità dinanzi ai soggetti detentori della sovranità in un ordinamento; e cioè, negli ordinamenti democratici, necessariamente dinanzi al popolo e ai *luoghi* in cui tale sovranità è mediata, cioè *in primis* il Parlamento ma anche il Governo, che da quest'ultimo ovvero direttamente dal primo ricava la propria legittimazione[1].

Se tale premessa è fondata, parlare di rapporto tra Autorità amministrative indipendenti e responsabilità politica potrebbe apparire, da un punto di vista strettamente lessicale, un non senso, o piuttosto una contraddizione in termini; poiché, se di autorità indipendenti si tratta, queste non dovrebbero essere legate ad una responsabilità di fronte ai detentori della sovranità. Tuttavia, la distinzione tra Autorità investite di soli poteri sanzionatori ed autorità su cui ricadono competenze di *policy* del settore cui sono preposte, che solo in parte è sovrapponibile, nel nostro ordinamento, alla distinzione tra autorità indipendenti propriamente dette ed *agencies* del governo, da sola non basta a sostenere che esistano in natura Autorità amministrative indipendenti che non abbiano bisogno di un fondamento di legittimazione presso i *luoghi* della politica, cioè il Governo e/o il Parlamento, quantomeno per l'esercizio di determinate competenze. Se così non fosse, del resto, per le Autorità investite di poteri regolatori si aprirebbero scenari di pericolosa deriva tecnocratica dell'ordinamento, laddove neppure una legge abolitrice di tali Autorità da parte del Parlamento potrebbe talvolta essere un percorso istituzionalmente praticabile per via della *necessità comunitaria* di alcune di tali istituzioni. Dunque, anche relativamente alla loro azione dovrà pur sussistere qualche forma di responsabilità politica. Ecco allora che le audizioni parlamentari, le relazioni annuali sull'attività svolta e altre similari forme di controllo della politica su di esse potrebbero esser valutate anche in tale prospettiva.

Quello appena individuato costituisce il primo lato della medaglia, cioè la responsabilità delle *authorities* rispetto ai detentori del potere politico. Ma vi è anche un secondo, non meno rilevante aspetto, che è la responsabilità del potere politico delegato per quanto fatto dalle *authorities*[2]. Poiché le attività svolte da alcune di esse altro non sono che la conseguenza della rinuncia del legislatore (o dell'impossibilità per vincoli comunitari) a normare in alcuni settori che originariamente erano soggetti alla sua competenza, è fisiologico che il detentore ultimo della sovranità, cioè il popolo, tenda a ricondurre, a tutt'oggi, ai Governi ed ai Parlamenti in carica le responsabilità di effetti provocati dall'azione delle *authorities*[3]. L'aumento dei prezzi dell'energia elettrica o del gas piuttosto che il ribasso delle tariffe telefoniche o il *nulla osta* ad uno sciopero programmato secondo modalità legittime sono infatti, nell'esperienza comune, ancora oggi percepiti come risultati imputabili ai reggitori del potere politico, piuttosto che alle autorità di settore a ciò preposte: indice, questo, della mancata percezione da parte della collettività del tramonto del legislatore onnipotente in favore di un potere regolatore policentrico.

Ai fini dello sviluppo della presente riflessione, è però necessario soffermarsi a puntualizzare cosa si intende in questa sede per *responsabilità politica*. Quanto affermato finora presuppone che: a) responsabilità politica significhi responsabilità dinanzi agli elettori; b) in un sistema democratico l'azione di qualsiasi potere sia munita della legittimazione diretta o indiretta dell'elettorato, salvo le forme di legittimazione originariamente conferite in sede di esercizio del potere costituente e fondanti particolari statuti di indipendenza, quale quello del potere giudiziario; c) che, non potendo le *authorities* rispondere direttamente all'elettorato, qualcuno debba rispondere in loro vece, vuoi in veste di originario detentore di competenze ora ad esse conferite, vuoi in veste di garante delle condizioni di operatività necessarie all'efficienza della loro azione[4].

In vero occorre dire che sussistono, in dottrina, prospettazioni della responsabilità politica diverse da quella adottata nel presente lavoro, alcune incentrate sull'idea della necessaria giuridificazione del potere, e che tendono quindi a circoscriverla il più possibile, in ossequio al principio secondo cui anche il potere politico deve muoversi entro regole[5], altre che si muovono entro la concezione della centralità nel diritto costituzionale dell'autonomia politica e delle sue manifestazioni, e che tendono dunque ad accordare alla responsabilità politica un ambito più ampio (ma pur sempre delimitato) di attuazione[6].

Le prime[7] colgono in essa essenzialmente una forma di responsabilità che si estrinseca entro il circuito istituzionale,

attraverso modalità previste dall'ordinamento; laddove queste ultime non sussistano, essa muterà qualificazione, passando da responsabilità politica a responsabilità diffusa[8]. Da siffatta ricostruzione non può che discendere un diverso modo di approcciarsi tanto alla natura della responsabilità politica, in generale, quanto a quella delle *authorities*, in particolare. Circa l'una, essa sembra escludere che la responsabilità politica sia responsabilità dinanzi al detentore ultimo della sovranità, cioè il popolo, a meno di non voler configurare il mandato di rappresentanza parlamentare come mandato di diritto privato rispetto al quale l'elettorato si limita, con il voto, ad approvare o censurare i comportamenti dei delegati; circa l'altra, essa comporta la riconduzione della responsabilità politica[9] delle *authorities* alle forme legislativamente previste, cioè le relazioni annuali, le audizioni, etc., escludendo pertanto che possa esistere una responsabilità politica per quanto fatto dalle *authorities* da parte dei delegati, ad esempio per il loro cattivo funzionamento dovuto ad un'indipendenza non sufficientemente garantita; dunque, l'unico momento in cui viene in considerazione la responsabilità politica delle *authorities* sarebbe quello del rapporto con i poteri costituiti. Inoltre, tale ricostruzione della responsabilità politica, muovendo dalla premessa secondo cui, così come la responsabilità civile, anch'essa comporta il sorgere di un rapporto, non ammette che uno dei poli di tale rapporto sia costituito da un'entità complessa di soggetti quale l'elettorato (o il popolo-elettore, se si preferisce). Le seconde, invece, configurano sì una maggiore flessibilità dell'istituto, ma ne coniugano indissolubilmente l'esercizio in relazione ai soli soggetti politici "tradizionali": difatti, tra i sostenitori di tale posizione, vi è chi individua la mancata previsione di meccanismi di responsabilità politica istituzionale delle *authorities* (ritenendo implicitamente che non siano tali le relazioni annuali e le audizioni di cui si è già fatta menzione) quale spia di un'opzione del legislatore a favore della loro qualificazione in termini di soggetti non politici[10].

Le varie argomentazioni sulla responsabilità politica finora esposte forniscono non pochi spunti di riflessione. Anzitutto, in ordine al concetto di responsabilità politica e alle sedi in cui essa può essere fatta valere, non v'è dubbio che tali sedi debbano essere quelle istituzionali, non foss'altro perchè ci troviamo in un contesto di democrazia rappresentativa; ma è attraverso le istituzioni che il popolo attiva il circuito della responsabilità dei poteri costituiti, responsabilità che ha in esso il termine di relazione ultimo, non nelle istituzioni stesse, che si limitano a realizzare una *factio*. Concepire del resto opinione pubblica e sfera politica come dimensioni separate è oramai inattuale, come Habermas ed altri illustri pensatori insegnano[11]; ed è innegabile che siano i *rumors* dei mezzi di stampa, oggi, ad azionare la responsabilità politica, non una norma giuridica preesistente. Insomma, volendo tracciare un parallelismo con l'azione penale della magistratura, nella responsabilità politica non vi è mai l'obbligatorietà dell'azione ma il suo esercizio discrezionale. Esercizio che, tuttavia, è sollecitato ed incalzato dalla considerazione sociale di fatti potenzialmente impicanti responsabilità politica. Le audizioni della Consob sul caso Parmalat, la relazione del Governatore della Banca d'Italia al Cicer sul caso Bpi, tanto per fare degli esempi recenti, sono stati momenti di evidenziazione di responsabilità politica realizzatisi per la forte eco presso l'opinione pubblica di determinati eventi: tuttavia, nessuna norma concepisce tali procedure come finalizzate a far valere una responsabilità politica, ma piuttosto come momenti di raccordo (e/o di controllo reciproco) tra istituzioni. Se dovessimo considerare forme di responsabilità politica soltanto quelle tipizzate o comunque tipizzabili entro modalità procedurali predefinite, la tenuta del sistema democratico risulterebbe del resto messa a rischio: le eventuali ricadute negative dell'operato di alcune istituzioni finirebbero per non poter costituire oggetto di reazione da parte degli organi rappresentativi, se non attraverso lo strumento principe dell'utilizzo della legislazione, laddove utilizzabile. La stessa normativa civilistica, nell'affiancare alle clausole tipizzate di cui agli art.2051 e sgg. la norma polmone dell'art.2045, costituisce indice di come, tendenzialmente, i sistemi di responsabilità vengano concepiti con una naturale vocazione espansiva, a meno di non volerli ridurre ad armi spuntate di fronte all'incessante evoluzione dei comportamenti dei soggetti in senso contrario all'*agēre licēre*.

Altra cosa è, invece, discutere della tipizzazione delle sanzioni, necessaria laddove sia in gioco la libertà personale, decrescente in ordine di importanza via via che ci si sposta verso la sfera del civilisticamente e poi verso quella del politicamente censurabile. Ma la sanzione, nella responsabilità politica, è in *re ipsa* nell'impatto presso l'opinione pubblica dell'esito delle evidenze emerse nelle sedi istituzionali, e la responsabilità politica stessa consiste nel controllo sull'operato di alcuni organi attraverso la possibilità di chiamarli a rispondere: insomma, il *respondēre* nell'accezione latina del termine dinanzi a soggetti che esprimono una rappresentanza del popolo-elettore. In questa prospettiva, probabilmente è opportuno considerare la responsabilità politica non come una responsabilità giuridica, ma come una responsabilità pre-giuridica o propedeutica rispetto ad un'eventuale responsabilità giuridica. La mozione di censura, che potrebbe essere una degli esiti logici della responsabilità politica, se costruita come responsabilità giuridica, è di fatto un illustre sconosciuto nel nostro ordinamento: ciò non fa che avvalorare l'approccio ricostruttivo che in questa sede si cerca di operare[12].

Nel quadro dell'evoluzione attuale dei processi di decisione politica e dell'allocazione dei centri di assunzione di decisioni presso soggetti nuovi o relativamente nuovi, nati nell'alveo delle strutture statali ma progressivamente autonomizzati, pur rimandandone all'interno, appare tuttavia doveroso chiedersi se gli schemi concettuali finora delineati in dottrina siano ancora idonei a cogliere, oggi, la reale sfera di incidenza della responsabilità politica. Di tale evoluzione costituisce espressione significativa il ruolo di alcune Autorità amministrative indipendenti quali tasselli di quel complesso mosaico che si va delineando sullo sfondo degli Stati nazionali e soprattutto dell'Unione europea costituito dalla c.d. *governance*, che profila un nuovo *modus decidendi* non più costituito sui classici schemi della democrazia deliberativa ma modellato, per adoperare termini di raffronto a noi più prossimi, su meccanismi paragonabili alla nostra concertazione tra parti sociali o al modello di procedimento amministrativo introdotto dalla legge 241/90 e ora sotto alcuni aspetti rafforzato dalla legge 15/2005[13].

Ora, per evitare che i tavoli decisionali della *governance* comunitaria, di cui le *authorities* fanno parte a pieno titolo, in quanto attori presenti sulla scena dei Paesi membri dell'UE con competenza su determinati settori, siano o diventino "zone d'ombra" della responsabilità politica, è necessario che l'agire dei soggetti che vi prendono parte sia sottoposto a forme sempre più incisive di controllo, non inteso come limitazione di autonomia ma come attivazione di modalità conoscitive della loro azione che li responsabilizzi dinanzi ai poteri costituiti e dinanzi all'opinione pubblica.

Di qui il motivo che induce a ritenere di particolare importanza la concettualizzazione di una responsabilità politica delle *authorities*: non certo per il desiderio di rapportare una delle categorie più risalenti del pensiero politico e del diritto costituzionale con figure relativamente nuove del panorama istituzionale, ma piuttosto perché tale *species* di responsabilità risulta particolarmente adatta a lumeggiare i momenti ed i livelli di assunzione delle decisioni, in virtù della sua funzione acclarativa dalla quale possono poi emergere anche comportamenti sanzionabili sotto altri titoli di responsabilità. Insomma, la responsabilità politica può essere utilizzata in chiave bidirezionale: non soltanto, come postula parte della dottrina, si può ricavare una responsabilità dalla titolarità di un potere politico[14], ma si può effettuare anche l'operazione inversa, cioè individuare la presenza di un potere politico "innominato" da fatti, relazioni, documentazioni che fanno emergere una responsabilità politica. Gli strumenti previsti dal legislatore italiano per controllare le *authorities*, quali le audizioni, le relazioni annuali, etc. diventano allora un momento non soltanto idoneo a verificare i termini ed i modi nei quali esse hanno esercitato le proprie competenze nel quadro del diritto interno, bensì anche per effettuare una ricognizione delle prese di posizione di tali organismi nei consessi europei cui esse partecipano, nei quali, verosimilmente, a costituire oggetto di discussione non sono soltanto questioni comportanti la spendita di *expertise* tecnica, ma anche questioni di *politica del diritto* relative ai settori oggetto del loro operato. I consessi cui ci si riferisce possono essere individuati e distinti sulla base di una scansione dei momenti e dei livelli di apporto qualitativo alla formazione alle decisioni: da un lato si hanno infatti i procedimenti partecipativi propri della *governance* comunitaria cui si è in precedenza fatto cenno, nei quali sono coinvolti anche soggetti non istituzionali quali i gruppi consultivi di imprese, gruppi di consumatori, etc., e nei quali anche le *authorities* possono partecipare su di un piano pressoché paritario rispetto a tutti gli altri interlocutori, fornendo il substrato informativo e valutativo necessario alle decisioni comunitarie (il Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea del 2001 utilizza il caso del "pacchetto delle telecomunicazioni" quale modello esemplificativo di tale *iter*[15]); da un altro lato si registra il contributo delle autorità di regolazione alla sfera normativa comunitaria attraverso i c.d. *network*[16] dei regolatori europei, entità giuridiche di recente costituzione e probabili "modelli sperimentali", secondo alcuni studiosi[17], di future *authorities* comunitarie federali costruite sul modello della BCE. In tale ambito, se per quanto concerne la *Rete delle autorità garanti della concorrenza*[18] la cooperazione instaurata tra i soggetti membri sembra assumere contorni molto prossimi a quella tra autorità giudiziarie[19], ben diverso è il ruolo delle Autorità garanti nazionali delineato nel settore delle comunicazioni elettroniche. Come segnalato in dottrina[20], queste ultime concordano con la Commissione «i tipi di strumenti» e «le soluzioni più adeguate da utilizzare nell'affrontare determinati tipi di situazioni nel contesto del mercato[21]» ma, soprattutto, in quanto inserite nell'*European Regulatory Group (ERG)*[22], svolgono anche funzioni di consulenza nei confronti della Commissione medesima. Fenomeno analogo si può registrare per il settore dei servizi finanziari, laddove il *CESR (Committee of European Securities Regulators)*[23] funge da assistente della Commissione nel procedimento legislativo[24], ad esempio co-determinando gli aspetti della regolamentazione che vanno a completare il quadro delineato dalle direttive con i principi generali[25]. L'istituzionalizzazione di tali gruppi o reti è già sufficiente indice rivelatore del notevole grado di incisività dell'apporto di questi e delle *authorities* che ne fanno parte sulle politiche regolatorie, non foss'altro perché essa conferisce carattere di stabilità e non di eventualità alla loro partecipazione, realizzando un salto qualitativo rispetto allo schema procedimentale "standard" della *governance* come *procedimento aperto*. La domanda autorevolmente posta da G.U. Rescigno circa l'effettivo esercizio o meno da parte delle Autorità indipendenti di poteri oggettivamente politici (ancorché formalmente non qualificati come tali) non può che trovare, almeno per il caso in questione, una risposta affermativa[26].

3. Il livello interno

La funzionalità dell'istituto della responsabilità politica a segnalare quando ci si trovi al cospetto di un centro di potere decisionale verrà ora esaminata, sia pure in una particolare prospettiva, sul versante interno con riferimento ad una specifica *authority*, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, e ad una competenza, quella sul conflitto di interessi, contraddistinta anch'essa, come la prima esaminata, dal carattere della "novità". Ma non è tanto, a ben vedere, la responsabilità politica dell'AGCM a profilarsi in tal caso, quanto piuttosto la responsabilità politica del Governo a manifestarsi in maniera assolutamente nitida ed in modalità inedite. La prima relazione semestrale dell'AGCM sullo stato delle attività di controllo e vigilanza di cui alla L.215/04 evidenzia come due dei titolari di carica governativa nel 58° Governo della Repubblica, nonostante i ripetuti inviti dell'Autorità, non avessero fatto pervenire entro i termini previsti dalla legge le dichiarazioni relative alle situazioni di incompatibilità; e, cosa ancor più grave, una parte dei membri del Governo e la quasi totalità dei loro congiunti non aveva presentato la dichiarazione relativa alle attività patrimoniali. Essendo poi caduto il Governo, è venuta meno la condizione che è a base degli obblighi di dichiarazione da parte dei suoi membri. Con riferimento al 59° governo nel frattempo costituitosi, è intervenuta la seconda relazione semestrale dell'AGCM, relativa al periodo luglio-dicembre 2005. Il quadro della situazione in essa delineato è soltanto in parte migliore: se è vero, infatti, che tutti e cento i titolari di cariche del nuovo Governo hanno adempiuto all'obbligo di presentare le dichiarazioni relative alle proprie posizioni patrimoniali, non altrettanto può dirsi per i relativi congiunti, il 20% dei quali (cioè ben centoventicinque soggetti) non ha ancora fatto pervenire alcunché all'AGCM fino allo scorso dicembre. E non sono mancati i casi in cui l'Autorità ha dovuto far ricorso ai poteri di "sollecito" a lei conferiti dall'art.8, comma 2 della L.215/04: mancavano infatti all'appello, alla scadenza del termine per la presentazione, ventinove dichiarazioni patrimoniali e una dichiarazione di incompatibilità, tutte relative a soggetti titolari di cariche governative. La prima relazione dell'AGCM evidenziava una netta responsabilità politica per il mancato rispetto degli obblighi di legge dei membri del Governo e del Governo tutto, in quanto la pressoché totale inottemperanza segnalata gettava una pesante ombra sull'effettivo rispetto dell'interesse pubblico nell'azione governativa; e la validità di tali considerazioni non cessa, se non in minima parte, alla luce della seconda relazione, data la non trascurabile rilevanza sui patrimoni (al momento ignoti) di alcuni dei congiunti che l'azione politica del Governo in carica potrebbe avere.

Questo è un esempio significativo di come la responsabilità politica possa emergere in sedi naturalmente non deputate ad essa, poiché la relazione semestrale dell'Autorità ai sensi della L.215/04 era stata concepita soltanto come resoconto semestrale sullo stato di attuazione di questa, non quale sede di estrinsecazione di tale responsabilità. Contestualmente, emerge da ciò anche il significativo dato che quando una qualche forma di responsabilità politica si manifesta nel *respondere* di un soggetto terzo rispetto ai "responsabili", tale responsabilità si "duplica": i soggetti politici, nel caso di specie, oltre alla responsabilità per i comportamenti censurati in tali accertamenti, si rivelano infatti responsabili per aver demandato a soggetti terzi la risoluzione di problemi che investono direttamente la sfera politica[27]. Elemento, questo, che conferma ancora di più l'effettiva idoneità della responsabilità politica a segnalare i momenti ed i livelli di assunzione delle decisioni, ma al contempo anche la sua capacità di rivelare quando l'allocatione delle sfere decisorie sia stata effettuata secondo modalità politicamente e costituzionalmente opportune e quando, al contrario, essa possa nascondere tentativi di deresponsabilizzazione dei soggetti politici.

* Relazione al Seminario congiunto del *Dottorato di diritto privato* e del *Dottorato di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali* tenutosi a Pisa il 21 ottobre 2005, sul tema "La responsabilità dello Stato".

** Dottorando di ricerca in *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, Università di Pisa (pinelligc@gmail.com).

[1] A tal proposito risulta utile la sintesi di alcuni punti chiave del *Contrat social* di J.J.Rousseau operata, sia pure in altro contesto argomentativo, da P.P.Portinaro, *Il grande legislatore e il custode della costituzione*, in G.Zagrebel'sky, P.P.Portinaro, J.Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, p.23: "Già nel *Contrat social* Rousseau aveva rivendicato alle assemblee periodiche del popolo sovrano il diritto-dovere di proporre al voto due questioni fondamentali. La prima: «Se piaccia al corpo sovrano conservare la presente forma di governo»; la seconda: «Se piaccia al popolo lasciarne l'amministrazione a coloro che ne sono attualmente incaricati». (...) Non è un caso (...) che il problema della tutela della costituzione venga posto con grande nettezza proprio quando si giunge a fissare l'idea di un'inalienabile sovranità popolare (...)".

Nel senso di riconoscere la permanenza del popolo sovrano come soggetto attivo di diritto nello Stato anche dopo l'esercizio del potere costituente, v. E.-W.Böckenförde, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto*

costituzionale, in G.Zagrebelsky, P.P.Portinaro, J.Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, cit., p.239; G.Palombella, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, p.100. Specificamente sulla responsabilità politica come responsabilità dinanzi al popolo, v. la riflessione di G.Ferrara, *Sulla responsabilità politica*, in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, Torino, 2005, p.33: "Stupisce non poco la scarsa attenzione dimostrata per il significato più immediato ed evidente della qualificazione che definisce la responsabilità di cui si tratta. Non si spiega, infatti, che con la forza dell'egemonia culturale esercitata sui costituzionalisti e da essi subita, l'aver ommesso di immaginare che dire responsabilità «politica» avrebbe potuto significare, non di meno e meritoriamente, responsabilità nei confronti della *polis*. Se fosse stato questo e se fosse ancora questo il referente significativo di questa specie di responsabilità? Se il denotato di questa responsabilità fosse proprio il rapporto di supremazia che la *polis* ha provato ad imporre ai governanti, prima sottraendoli al vincolo di dipendenza nei confronti del monarca e poi catturandoli in un rapporto di subordinazione nei confronti di se medesima? (...)".

[2] Per una lettura della responsabilità delle *authorities* rispetto ai detentori del potere politico e la responsabilità del potere politico delegato per quanto fatto dalle *authorities* quali opzioni tra loro alternative si rimanda a L.Principato, *La responsabilità politica per fatto delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giur.cost.*, 2004, soprattutto pp.1413-1414 (e anche in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, cit., pp.213-214).

[3] Sul punto, di particolare interesse è la riflessione di C.Pinelli, voce *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc.dir.*, Aggiornamento, I, Milano, 1997, p.212: «Non è (...) possibile escludere in via generale che la devoluzione di potestà normative alle autorità (*amministrative indipendenti, n.d.r.*) nasconda una rinuncia all'esercizio della responsabilità politica da parte dei corpi elettivi, con vanificazione, per questo verso, del principio costituzionale di responsabilità dell'azione dei pubblici poteri».

[4] Le condizioni cui si fa riferimento sono costituite, ad es., da modalità di designazione dei membri di tali autorità idonee a garantire l'elevata professionalità ed indipendenza degli stessi (requisiti quasi sempre previsti dalle leggi istitutive delle autorità), dalla possibilità che tali istituzioni dispongano delle dotazioni economiche e di personale indispensabili al loro buon funzionamento, dall'attribuzione di competenze che non risultino numericamente eccessive o ontologicamente improprie per un'autorità amministrativa indipendente (su quest'ultimo punto si veda *infra*, par.3, la riflessione a proposito della competenza in materia di conflitto di interessi demandata all'AGCM).

[5] Tra questi, G.Ferrara, *Sulla responsabilità politica*, in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, cit., specie pp. 36, 37: "(...) la responsabilità politica si può avere sempre e solo se l'ordinamento la prevede e la regola, disciplinandola in tutti gli elementi o la consenta attraverso l'uso di procedure legali per fini implicati dall'ordinamento". In tal senso anche la riflessione di V.Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale* 1998, pag.103: "(...) la responsabilità politica, come quella giuridica, consiste del comminare o irrogare misure o sanzioni giuridicamente disciplinate; solo che nella responsabilità politica, a differenza che in quella giuridica, chi irroga la misura o la sanzione gode della libertà di statuire, e di volta in volta cambiare, i criteri del giudizio".

[6] Il riferimento è qui all'impostazione di G.U.Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, probabilmente ben sintetizzabile nelle seguenti parole dell'A., *ibidem*, p.151: "(...) il diritto può tutt'al più regolare solo elementi di forma e di procedimento ma è incapace di disciplinare la sostanza della responsabilità politica, (...) perché la responsabilità politica non è una responsabilità giuridica, anche se in essa i soggetti si avvalgono spesso di strumenti giuridici per perseguire i loro fini politici".

[7] G.Ferrara, *Sulla responsabilità politica*, in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, cit., sviluppa in tal senso la riflessione le cui premesse sono già state esposte *retro* in nota 1. In termini dissimili, G.U.Rescigno, *Trasformazioni e problemi della responsabilità politica oggi*, in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, cit., in particolare p.15 e sgg., ma anche e soprattutto nella sua già citata monografia, opera di riferimento sulla responsabilità politica: G.U.Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, specie p.45 e sgg.

[8] Tra coloro che sostengono la necessaria procedimentalizzazione della responsabilità politica, vi è in realtà chi contesta la stessa possibilità di dare rilievo alla c.d. responsabilità diffusa. In tal senso, V.Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, cit., afferma: "Il confidare nella responsabilità politica «diffusa» è

un rischio (...). L'unica responsabilità politica che nell'interpretazione del diritto e della costituzione merita questo appellativo resta quella che si è denominata «istituzionale», ossia quella giuridicamente irregimentata, quantomeno quanto alla titolarità ed alle misure o sanzioni del giudizio politico".

[9] Ammesso che le dottrine in questione consentano l'ammissibilità teorica di questa.

[10] G.U.Rescigno, *Trasformazioni e problemi della responsabilità politica oggi*, in G.Azzariti (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, cit., pp.10-11; V.Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, cit., p.88.

[11] J.Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, nuova edizione, Roma-Bari, 2001. Si segnala, in particolare, la riflessione sviluppata a p.237, laddove l'A., anche attraverso il richiamo ad un saggio di E.Friesenhahn, evidenzia la centralità dell'opinione pubblica nello svolgimento dell'attività politica contemporanea: tale visione potrebbe essere riassunta nella perdita di centralità dell'organo parlamentare, che si limita a ratificare decisioni assunte in sedi diverse da quelle istituzionali e a filtrarle verso l'elettorato, divenendo così " (...) una pubblica tribuna, dalla quale, davanti a tutto il popolo che partecipa a questa dimensione pubblica specialmente per mezzo della radio e della televisione, il governo e i partiti che lo appoggiano difendono ed espongono al popolo la loro politica, mentre l'opposizione, con la stessa franchezza, attacca questa politica e sviluppa le sue alternative (E.Friesenhahn)".

[12] La sanzione della censura è prevista soltanto nell'ambito del diritto amministrativo dall'art.79 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*), laddove è definita quale "dichiarazione di biasimo scritta e motivata (...) inflitta per lievi trasgressioni". G.U.Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, cit., che individua la categoria della censura del Parlamento operabile nei confronti del Governo nel secondo dei suoi cinque schemi di responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, non la reputa quale sanzione; anzi, afferma testualmente che "(...) la censura del parlamento al governo va piuttosto avvicinata a quella del privato cittadino ai pubblici poteri (...)".

[13] Non costituiscono oggetto della presente indagine i poteri normativi delle *Authorities* a livello interno, oggetto di recenti ed ampi studi: P.Caretti (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino 2005; S.Valentini, *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano 2005 (quest'ultimo ne tratta nell'ambito di un esame dei poteri complessivi di ciascuna *authority*). Motivo, questo, che ha condotto alla precisa scelta di circoscrivere l'esame operato in questa sede a due aspetti della loro attività che, al momento, appaiono di maggiore interesse sotto il profilo della "novità".

[14] V.Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, cit., p.88.

[15] Commissione UE, *La governance europea: un libro bianco*, 2001, pp.16-17, ove si riferisce della partecipazione dei regolamentatori nazionali alla fase preparatoria delle proposte della Commissione in materia di telecomunicazioni.

[16] A.Arienzo, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in *Governance. Controdiscorsi I*. Napoli 2004, pp.125/162, in particolare par.4, da' conto della possibilità di leggere lo stesso termine "network" quale una delle possibili declinazioni del concetto di *governance*.

[17] A.Valastro, *Autorità indipendenti e integrazione europea*, paper in corso di pubblicazione, pp.13-14.

[18] Regolamento 1/2003/CE; Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (2004/C; 101/03).

[19] Cfr. *Eurojust*, decisione Gai n.187/2002.

[20] F.Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno (versione parziale e provvisoria)*, relazione tenuta al convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti «L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali», Catania 2005, attualmente consultabile alla pagina web <http://www.lex.unict.it/aic2005/relazioni/donati.pdf> .

[21]Regolamento 1/2003/CE, art.7, Il comma.

[22]Istituito dalla Decisione 2002/627/CE.

[23]Disciplinato dalla Decisione 2001/528/CE e dalla Decisione 2002/627/CE che modifica la prima.

[24]Come segnalato da A.Valastro, *Autorità indipendenti e integrazione europea*, cit., p.12.

[25] E' il caso del Piano d'Azione comunitario per i Servizi finanziari.

[26] Che alla risposta affermativa all'interrogativo di G.U.Rescigno, *Trasformazioni e problemi*, cit., p.11, possa poi corrispondere anche quella che l'A. individua come logica conseguenza, cioè il rilevare l'esistenza di "un caso nuovo di potere politico senza connessa responsabilità politica", è questione strettamente legata alla visione della responsabilità politica da questi prospettata (maggiore flessibilità dell'istituto, ma suo esercizio limitato ai soggetti politici "tradizionali"). In proposito, v. *retro*, par.1.

[27] Sulla "politicalità" della competenza dell'AGCM relativa al conflitto di interessi, v. *Il conflitto d'interessi? Un rischio per l'Antitrust*, intervista di A.Barbera a G.Tesauro, La Stampa, 6 marzo 2005, p.20. In questa intervista, l'allora Presidente uscente dell'AGCM valutava negativamente la scelta del legislatore di assegnare all'Autorità tale competenza, «Perché potrebbe avere effetti negativi sulla percezione del modo di essere e di operare dell'Autorità, nel senso di un carattere politico che non aveva e non ha. (...)».