



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

VERSO NUOVI RIMEDI AMMINISTRATIVI?

Modelli giustiziali
a confronto

a cura di
Giandomenico Falcon
Barbara Marchetti

EDITORIALE
SCIENTIFICA

E
S

*Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Trento*

VERSO NUOVI RIMEDI AMMINISTRATIVI?

MODELLI GIUSTIZIALI A CONFRONTO

a cura di

Giandomenico Falcon

Barbara Marchetti

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un Referee esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del Referee nei confronti di Autori e Curatori.

*Pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto
PRIN 2012 (2012SAM3KM)
sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea.*

Proprietà letteraria riservata

L'edizione digitale di questo libro
(ISBN 978-88-8443-640-5, ISSN 2284-2810)

© Copyright 2015 by Università degli Studi di Trento, Via Calepina 14
- 38122 Trento, è pubblicata sull'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca
(<http://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non
commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

© Copyright 2015 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-820-9

INDICE

	Pag.
Giandomenico Falcon, Barbara Marchetti <i>Presentazione</i>	1
Luca De Lucia <i>Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell'Unione europea</i>	3
Barbara Marchetti <i>Note sparse sul sistema dei rimedi amministrativi dell'Unione europea</i>	23
Roberto Caranta <i>Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)</i>	37
Mario P. Chiti <i>La giustizia nell'amministrazione. Il curioso caso degli Administrative Tribunals britannici</i>	49
Cristina Fraenkel-Haeberle <i>Il ripensamento del ricorso amministrativo previo in Germania</i>	59
Diana-Urania Galetta <i>Il ricorso amministrativo previo in Germania in una prospettiva di diritto comparato</i>	79
Alessandro Pajno <i>I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale</i>	87
Daniele Corletto <i>I ricorsi amministrativi "tradizionali": difetti e possibili correttivi</i>	115
Marcello Clarich <i>I ricorsi dinanzi alle autorità amministrative indipendenti</i>	125

INDICE

	Pag.
Michele Giovannini	
<i>I poteri giustiziali delle autorità indipendenti</i>	133
Giovanna Ligugnana	
<i>One Size Doesn't Fit All. La ricerca della proporzionalità nella risoluzione delle controversie con l'amministrazione</i>	153
Anna Simonati	
<i>Giustizia amministrativa e rimedi alternativi: l'esperienza fran- cese</i>	179
Cristina Fraenkel-Haeberle	
<i>La mediazione in Germania tra diritto amministrativo e new pu- blic management</i>	209
Antonio Cassatella	
<i>Note in tema di transazione e atti a funzione transattiva nel dirit- to amministrativo</i>	227
Giandomenico Falcon	
<i>Conclusioni</i>	257

I POTERI GIUSTIZIALI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Michele Giovannini

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* - 2. *La storia della giustizia amministrativa come evoluzione verso la giurisdizione delle forme di tutela ad essa alternative.* - 3. *La centralità del giudice nell'assetto costituzionale.* - 4. *La definitiva marginalizzazione dei ricorsi amministrativi.* - 5. *L'ampliamento dell'offerta di giustizia nella prospettiva europea.* - 6. *Spazio giustiziale ed autorità indipendenti.* - 7. *I poteri solo apparentemente giustiziali dell'AGCM.* - 8. *I poteri giustiziali delle autorità indipendenti nell'ordinamento positivo.* - 8.1. *L'AGCOM.* - 8.2. *L'AEEGSI.* - 8.3. *L'ANAC.* - 8.4. *La CONSOB.* - 8.5. *L'ART.* - 9. *Conclusioni.*

1. Introduzione

Tradizionalmente concepite come autorità dedicate alla regolazione dei rispettivi settori, negli ultimi anni le autorità indipendenti hanno visto accresciute le loro funzioni dirette alla risoluzione dei conflitti sul presupposto che l'indipendenza da cui sono contraddistinte ben si accompagni all'esercizio di un potere decisorio esercitato su iniziativa di parte¹.

Il fenomeno è in rapida espansione se pur non tutte le funzioni attribuite alle autorità possano essere ricondotte ad un modello uniforme. È del resto nota la difficoltà di qualificare i tratti salienti di tale modello e ciò è dimostrato dallo stesso utilizzo di definizioni già consolidate o prese a prestito dall'esperienza di altri ordinamenti. In questo senso si spiega la cautela della dottrina allorché – non senza averne precisato la natura convenzionale – definisce “paragiurisdizionali”, “contenziose” o “quasi giudiziali” le suddette funzioni.

¹ M. D'ALBERTI, A. PAJNO, *Arbitri dei mercati*, Bologna, 2010 ed in particolare per i temi qui trattati il contributo di E.L. CAMILLI, M. CLARICH, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, 107 ss.

Si tratta di espressioni incerte, utilizzate di volta in volta per spiegare fenomeni eterogenei che tuttavia esprimono il tentativo di chiarire che si è in presenza di funzioni diverse da quelle di amministrazione attiva: nel loro esercizio l'autorità non esprime un potere provvedimento classico – cioè indirizzato al contemperamento tra diversi interessi alla luce di un interesse primario – ma piuttosto opera all'interno di un procedimento in contraddittorio costruito sulla falsariga di quello giurisdizionale, il cui unico scopo è quello di risolvere un conflitto tra parti.

La dottrina ha subito mostrato interesse per le potenzialità espresse dai nuovi poteri attribuiti alle autorità ma si è prevalentemente concentrata sulle implicazioni regolatorie dell'esercizio di tali poteri. Si tratta in effetti di un profilo importante ma non qualificante: ogni atto compiuto nell'esercizio di una funzione che dirime un conflitto, indipendentemente dal soggetto che si esprime, produce effetti più o meno diretti sulle regole che lo hanno originato, contribuendo a precisarne il significato ed il perimetro di applicazione².

Nell'esercizio delle funzioni qui esaminate vi è però qualcosa di più e di diverso, il cui significato è più agevolmente comprensibile se si pone l'attenzione su alcuni passaggi storici particolarmente significativi: a) gli anni 1865-1889: soppressione e rinascita della giustizia amministrativa; b) 1948: entrata in vigore della Costituzione; c) 1971: istituzione dei Tar che apparentemente completò il disegno costituzionale perdendone tuttavia una parte importante; d) gli anni 1990: la scoperta europea dei rimedi alternativi alla giurisdizione (i c.d. strumenti di ADR) che ha accelerato il percorso di attribuzione alle autorità dei poteri sopra menzionati.

2. La storia della giustizia amministrativa come evoluzione verso la giurisdizione delle forme di tutela ad essa alternative

La peculiarità dei poteri in esame si coglie innanzi tutto tornando alle origini della giustizia amministrativa. Non è un caso che le analisi più approfondite siano state effettuate dalla dottrina giuspubblicistica;

² S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.

ed infatti l'intera storia della giustizia amministrativa ruota intorno all'esistenza di rimedi diversi dal ricorso giurisdizionale che le parti dovevano (o potevano) attivare prima di giungere al cospetto del giudice. Da questo punto di vista si registra dunque una significativa convergenza tra l'iniziale configurazione della giustizia amministrativa, incentrata sulla necessità di filtrare l'accesso alla giurisdizione, e l'attuale vicenda dei ricorsi presso le autorità indipendenti. In altre parole, le nuove funzioni attribuite a tali autorità hanno nei ricorsi amministrativi tradizionali (e nei numerosi ed importanti studi ad essi dedicati) il proprio predecessore storico e giuridico.

È noto che la legge di unificazione amministrativa dello Stato italiano, la legge 20 marzo 1865 n. 2248 (All. E), abolì il contenzioso amministrativo sul presupposto che la tutela del giudice andasse riservata soltanto "ai veri diritti". Tutto ciò che non era "diritto civile o politico" – gli affari non compresi – veniva confinato nell'irrilevante (ovviamente sotto il profilo della tutela giurisdizionale) ed attribuito alla competenza delle autorità amministrative. "Ebbene, ch'ei si rassegni..." disse Pasquale Stanislao Mancini a proposito dello sfortunato titolare di una posizione giuridica diversa da quella che oggi chiamiamo diritto soggettivo, così evidenziando la duplicità dello scopo della nuova legge: da un lato, tutelare l'amministrazione dalle intromissioni del potere giudiziario sul presupposto (per molti versi ancora attuale) che giudicare l'amministrazione significhi inevitabilmente amministrare; dall'altro, non rinunciare alla tutela del cittadino per le questioni maggiormente significative e rilevanti³.

Altrettanto noto è il vuoto di tutela generato da questa scelta. Ad esso tentò di rimediare la successiva legge n. 5992/1889 che istituì la IV sez. del Consiglio di Stato, delineando un assetto rimasto pressoché inalterato fino ai giorni nostri. La tutela contro il potere e l'atto amministrativo fu quindi configurata come tutela sia amministrativa, sia giurisdizionale ed il rapporto tra queste due dimensioni divenne di c.d.

³ Vale la pena di richiamare i contributi di M.S. GIANNINI, A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, voce in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, 231 e di E. CANNADA BARTOLI, *Giustizia amministrativa*, voce in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1992, 510.

complementarietà sequenziale: solo esaurita la *filiera* dei rimedi amministrativi si poteva accedere alla tutela del giudice.

3. *La centralità del giudice nell'assetto costituzionale*

Questo assetto subisce un primo scossone all'entrata in vigore della Costituzione. A dire il vero gli effetti tardano a verificarsi, stante il prolungato periodo di rodaggio del testo costituzionale, divenendo più tangibili allorché la Corte comincia a pronunciarsi e a consolidare via via i propri orientamenti.

È comunque indubbio che lo sviluppo dei ricorsi amministrativi, così come delineati nel secolo precedente, non è stato favorito dalla formulazione dell'art. 24 che, attribuendo al giudice (e al processo) un ruolo centrale nella tutela del cittadino, lo ha involontariamente trasformato in interlocutore necessario al servizio del progresso giuridico e sociale. Si tratta di un fenomeno non soltanto nazionale ma che solo in Italia ha assunto una dimensione così marcata, portando il giudice (in particolare quello amministrativo) a svolgere un importante ruolo di protettore e garante di una vasta serie di diritti in attesa di rappresentazione normativa, secondo uno schema consolidato negli ordinamenti di *common law*⁴.

L'aspetto singolare è tuttavia costituito dal fatto che, mentre nel nostro Paese l'esposizione del giudice al richiamo della regola da creare ha finito per compromettere lo sviluppo di canali diversi di tutela, negli ordinamenti di *common law*, accanto all'attivismo giurisprudenziale degli anni '70, si registra contemporaneamente l'emergere di un fenomeno nuovo: la nascita del "movimento per l'accesso alla giustizia", inteso non più soltanto come accesso alla giurisdizione ma come accesso ad un sistema complesso e differenziato di tutele, processuali e non⁵.

Queste diverse forme di tutela, all'inizio molto informali, diventano via via più strutturate (come rimedio al deficit di garanzie) fino ad as-

⁴ Basti pensare al celebre lavoro di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982.

⁵ M. CAPPELLETTI, *Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access to Justice Movement*, in *The Modern Law Review*, 1993, 287.

sumere le sembianze degli odierni strumenti di *Alternative Dispute Resolution* (ADR)⁶. In altre parole, gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, di diffusione ed efficacia oggi indiscussa negli ordinamenti di *common law*, rappresentano il passaggio dalla cultura dell'*informal justice* a quella della vera e propria giustizia alternativa: la progressiva giuridicizzazione di tali strumenti non è altro che il tentativo di individuare un compromesso giuridicamente accettabile tra la semplicità della procedura (da cui derivano rapidità e costi contenuti del rimedio) ed alcune irrinunciabili garanzie tipiche del processo.

4. La definitiva marginalizzazione dei ricorsi amministrativi

Diverso il destino dei rimedi alternativi in Italia. Negli stessi anni in cui altrove proliferavano dando buona prova di sé, il nostro ordinamento riuscì ad assestare loro un colpo fatale: l'istituzione dei TAR nel 1971, in ossequio al mantra al tempo in voga in base al quale solo il giudice può offrire vera giustizia, ha infatti travolto la più risalente forma di pregiudizialità amministrativa vigente nel nostro ordinamento. Affidando al ricorrente la scelta se percorrere la via amministrativa o quella giurisdizionale, il Legislatore ha infatti decretato il passaggio dal modello della complementarietà sequenziale a quello della alternatività tra le due vie di tutela (diversamente declinata a seconda del tipo di ricorso utilizzato), esprimendo una chiara preferenza per quella giurisdizionale.

Questa preferenza, accordata sulla scorta di una lettura che ha probabilmente sottovalutato le potenzialità espresse dall'art. 24 della Costi-

⁶ La letteratura sul punto è sterminata. Tra i contributi più significativi, si v. L. BOULLE, M. NESIC, *Mediation. Principles, Process, Practice*, London-Dublin-Edimburgh, 2001, M. PALMER, S. ROBERTS, *Dispute Processes. ADR and the Primary Forms of Decision Making*, London, 1998, F.E.A. SANDER, *Alternative Methods of Dispute Resolution: an overview*, in *University of Florida Law Review*, 1985, 1, S.B. GOLDBERG, F.E.A. SANDER, N.H. ROGERS, *Dispute Resolution. Negotiation, Mediation and Other Processes*, New York, 1999, nonché M.P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 8, G. ALPA, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie in diritto civile*, in *Politica del diritto*, 1997, 406.

tuzione, è in larga parte giustificata dal fallimento dell'esperienza dei ricorsi amministrativi, rimasti nel loro complesso ostaggio di una concezione ormai superata del rapporto tra amministrazione e cittadino, sotto entrambi i profili funzionale (erano svariate le lacune nel regime procedimentale dei rimedi) ed organizzativo (la fragilità culturale degli apparati burocratici si è ripercossa sulla loro capacità di decidere in maniera imparziale)⁷.

Non era dunque sbagliata l'idea che aveva ispirato il sistema dei ricorsi amministrativi ma l'attuazione che a quel sistema fu data. E su tale attuazione ha esercitato un peso decisivo l'arretratezza dell'amministrazione di quegli anni che non ha saputo percepire se stessa in chiave giustiziale⁸, quale anello fondamentale nel processo di implementazione dei diritti. In definitiva, ciò che è mancato all'amministrazione è la capacità di svolgere non già soltanto il ruolo di amministrazione attiva ma quello di un'amministrazione che, se opportunamente configurata, sa all'occorrenza dispensare giustizia e giudicare se stessa e gli altri in modo imparziale.

5. *L'ampliamento dell'offerta di giustizia nella prospettiva europea*

Il sistema amministrativo resta a lungo impermeabile a questa esigenza e neppure l'iniziativa posta in essere nel 1993 dall'allora Ministro Sabino Cassese, al quale si deve il tentativo più completo ed organico di ripensare l'amministrazione (anche) in chiave giustiziale, sortisce gli effetti sperati. Ma sono questi gli anni in cui la forza uniformante dell'Unione europea comincia a spiegare le sue ali, evidenziando l'arretratezza e l'inefficacia di un sistema di tutela esclusivamente incentrato sul processo e sul giudice.

È infatti del 1992 (1992/13/CEE) la prima Direttiva con la quale l'Unione si fa promotrice della diffusione all'interno degli Stati membri

⁷ A. TRAVI, *Ricorsi amministrativi*, voce in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, 382.

⁸ Così sono definiti i ricorsi amministrativi da A.M. SANDULLI, *Ricorso amministrativo*, voce in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968, 975. Sul punto vale la pena di rileggere le considerazioni di V. BACHELET, *I ricorsi amministrativi*, in *Scritti giuridici. Le garanzie dell'ordinamento democratico*, II, Milano, 1981.

di un modello articolato di tutela che, senza affatto smentire la centralità della tutela giurisdizionale, impone che ad essa vengano affiancati una serie di strumenti diversi, strutturati come filtri tali da regolare l'accesso al giudice anche al fine di preservarne l'utilità. A questo intervento seguono le Raccomandazioni 257/1998/CE e 2001/310/CE nonché la Direttiva 2008/52/CE nelle controversie in materia di consumo ed infine la Direttiva 2013/11/CE il cui considerando n. 5 definisce addirittura "deplorable" il ritardo di molti Stati membri nell'attuazione dei sopra richiamati atti.

Quest'ultima Direttiva, in particolare, è di grande interesse ai presenti fini perché contribuisce al definitivo consolidamento dei principi fondamentali della "giustizia alternativa" e del modo in cui essa dovrebbe rapportarsi con la giurisdizione.

Gli aspetti caratterizzanti sono a) l'indipendenza e l'imparzialità del soggetto che gestisce la procedura (art. 6); b) la necessità di escludere dal novero degli strumenti di tutela alternativa tutte le procedure che si materializzano in reclami o in analoghi atti di impulso gestiti direttamente dal soggetto contro il quale il reclamo è proposto (Considerando 23); c) la garanzia di un contraddittorio effettivo; d) l'esclusione dall'ambito delle ADR di quei rimedi che, potendo essere attivati d'ufficio dalle Autorità, sono in realtà strumenti di secondo grado con i quali esse fanno valere un interesse proprio, strettamente connesso all'esercizio delle funzioni di regolazione, ma non un interesse di carattere giustiziale, cioè diretto alla tutela di una specifica situazione giuridica soggettiva; e) l'integrazione tra le forme di tutela stragiudiziale e giudiziale che devono essere pensate insieme e valorizzate nella loro complementarietà, in ogni caso senza l'esclusione della tutela giurisdizionale (Considerando 45); f) l'organizzazione sequenziale delle procedure (art. 1) che ripropone e conferma il modello del filtro alla giurisdizione, in conformità a quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale che, nel ribadire l'insopprimibilità del diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva (ex artt. 24 e 113 Cost.), ha tuttavia precisato come esso non implichi la sua immediatezza⁹.

⁹ Sul punto è tornato di recente il Tar Lazio, Roma, sez. I, n. 1421/2015 allorché ha incidentalmente accertato che l'obbligatorietà del tentativo di mediazione prevista per le controversie civili e commerciali di cui all'art. 5, c. 1-bis del d.lgs. n. 28/2010, non

In estrema sintesi, secondo quanto emerge dal complesso della legislazione comunitaria in materia, gli Stati membri sono tenuti ad arricchire l'offerta di giustizia predisponendo, nel rispetto dei criteri sopra menzionati, una serie di strumenti di tutela aggiuntivi rispetto a quelli giurisdizionali. Si tratta di un modello "a maglie larghe" che non individua o tipizza uno strumento in particolare ma che invece traccia i confini e le caratteristiche di uno spazio ulteriore di tutela.

6. *Spazio giustiziale ed autorità indipendenti*

Non è difficile definire "giustiziale" questo spazio allorché esso venga collocato all'interno della zona grigia sussistente tra l'ambito dell'amministrazione e quello della giurisdizione, tradizionalmente percepiti in chiave antagonistica per una svista culturale e giuridica se è vero, come segnalato da un'autorevole dottrina¹⁰, che è lo stesso art. 100 della Costituzione a parlare di "tutela della giustizia nell'amministrazione" nel descrivere la funzione del Consiglio di Stato. A maggior ragione alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale che di recente, pronunciandosi sulla natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, lo ha inequivocabilmente qualificato in termini "giustiziali", così fornendo un autorevole contributo alla delimitazione dello spazio sussistente tra l'amministrazione e la giurisdizione¹¹.

L'attribuzione di poteri giustiziali alle autorità indipendenti deve dunque essere collocata su questo sfondo. Proprio perché indipendenti (si ricordino i limiti dell'esperienza dei ricorsi amministrativi) e ad elevata composizione tecnica, queste autorità – oltre alla funzione ordinaria di regolazione dei rispettivi mercati – si trovano nella condizione ideale per svolgere attività di risoluzione dei conflitti nati all'interno del

impedisce in concreto l'accesso al giudice ma si limita a ritardarne l'esperimento al fine ottemperare alle indicazioni comunitarie concernenti la necessità di abbreviare la durata dei procedimenti giurisdizionali.

¹⁰ A. PAJNO, *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 464 nonché più di recente *Amministrazione giustiziale*, voce in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000.

¹¹ Corte cost. 2 aprile 2014, n. 73.

loro specifico mercato. La tutela delle ragioni del potere (e degli interessi della regolazione) è dunque affiancata dalla tutela degli interessi che da quel potere risultano pregiudicati. Se poi la prima venga addirittura sostituita dalla seconda, nel tentativo di portare a compimento l'intuizione di indipendenza ed imparzialità insita nel modello giustiziale, ciò dipende dal modo in cui il modello viene in concreto strutturato, a cominciare dalla configurazione organizzativa dell'autorità e dalla più o meno accentuata separazione dell'autorità che regola dall'autorità che dispensa giustizia.

Ad oggi questa declinazione non può ancora dirsi compiuta: sono infatti numerosi i casi in cui le due funzioni risultano contaminate tra loro. L'acquisizione di una consapevolezza giustiziale da parte delle autorità indipendenti è del resto relativamente recente e non è stata agevolata dalla scarsa linearità del loro sviluppo, in larga parte dovuta mancanza di un disegno organico ed unitario¹².

Ciò nondimeno, come si è già detto, si registra oggi una progressiva convergenza sul modello giustiziale qui considerato: esso, in estrema sintesi, ricorre ogni qualvolta il Legislatore affida ad un'autorità indipendente, imparziale ed autorevole, il compito di dirimere un conflitto tra privati e (altre) amministrazioni oppure solo tra privati, mediante l'utilizzo di una procedura a carattere contenzioso che, garantendo il pieno contraddittorio tra le parti, offra tutela alle posizioni giuridiche soggettive che esse assumono lese.

Rilevano dunque l'imparzialità e l'autorevolezza del soggetto cui le parti indirizzano la loro istanza di tutela (il modello impedisce l'attivazione d'ufficio dell'autorità), le modalità con le quali viene predisposta e gestita la procedura e l'idoneità della stessa a garantire la tutela richiesta. Non rileva invece lo strumento giuridico tramite il quale la funzione giustiziale si manifesta in concreto, ben potendo essa estrinsecarsi nell'utilizzo di uno schema riconducibile ai vecchi ricorsi amministrati-

¹² Si ricordi sul punto quanto segnalato tempo addietro da G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1, a proposito dell'eterogeneità del fenomeno delle autorità indipendenti, vittime di quei processi di "semplificazione unificante" che gli interpreti utilizzano per descrivere i fenomeni giuridici senza necessariamente comprenderli a fondo. Si veda in tema anche M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.

vi (nel qual caso la controversia sarà definita con l'atto amministrativo) oppure ai più recenti strumenti negoziali utilizzati nell'ambito di procedure di mediazione (nel qual caso la definizione della controversia è riconducibile all'accordo sottoscritto dalle parti all'esito della procedura gestita dall'autorità) o di arbitrato¹³.

In buona sostanza, perché si abbia spendita di potere giustiziale non è sufficiente che una procedura a carattere contenzioso venga radicata presso un'autorità indipendente. Occorre indagare le modalità in cui essa risulta in concreto declinata, verificando di volta in volta: a) se l'indipendenza della funzione è innanzitutto garantita a livello organizzativo¹⁴; b) se l'assetto organizzativo prescelto è in grado di assicurare l'imparzialità della funzione sia rispetto agli interessi privati che emergono dal mercato, sia rispetto agli interessi pubblici di cui l'autorità – come soggetto nato per regolare il settore – è il primo e più autorevole interprete; c) se, grazie a quanto sopra, la singola autorità è effettivamente in grado di offrire tutela alle posizioni soggettive dei regolati.

7. I poteri solo apparentemente giustiziali dell'AGCM

Prima di passare ad esaminare, tra le diverse ipotesi esistenti nell'ordinamento positivo, quelle che più di altre sembrano corrispondere al modello giustiziale sopra richiamato, è utile richiamare una singola esperienza che si allontana significativamente dal suddetto modello; non si tratta peraltro di un esempio isolato ma il discorso non cambia se riferito ad altre analoghe esperienze.

¹³ Sia consentito il rinvio a M. GIOVANNINI, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bologna, 2007, nonché al contributo *Il ricorso amministrativo nello spazio giustiziale*, in *Foro amministrativo - TAR*, 2009, 597.

¹⁴ Di particolare interesse rispetto a questo profilo risulta l'esperienza degli *administrative law judges* dell'ordinamento statunitense, radicati presso svariate autorità indipendenti federali ma da queste separati dal punto di vista organizzativo e funzionale, cui è attribuito il compito di risolvere in via amministrativa i conflitti nati all'interno del settore. Sul punto, tra i molti, v. M. ASIMOW, *The Administrative Judiciary: ALJ'S in historical perspective*, in *Journal of the National Association of Administrative Law Judges*, n. 20/2000, 157.

Si fa riferimento alle funzioni che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) esercita a tutela della concorrenza (intese, abusi, concentrazioni o separazioni societarie). Se pur in questi casi l'Autorità gestisca i relativi procedimenti con la massima attenzione al contraddittorio, l'attività svolta non è diretta alla risoluzione di un conflitto da una posizione "terza" ed imparziale ma piuttosto all'attuazione dell'interesse pubblico affidato alla cura dell'Autorità secondo lo schema dell'*adjudication* diffuso negli ordinamenti angloamericani, il cui rispetto è condizione necessaria ma non sufficiente per la sussistenza di un potere giustiziale in senso stretto.

Ad esempio, l'art. 14, ter della l. 287/1990 prevede che le imprese possano proporre, in relazione ad attività anticoncorrenziali, specifici impegni tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali delle attività sottoposte ad istruttoria. L'accettazione da parte dell'autorità degli impegni proposti svolge una funzione di regolazione, in quanto definisce la regola del comportamento futuro dell'impresa, ma al tempo stesso dirime in anticipo un possibile conflitto futuro con l'autorità. È tuttavia evidente che in questo caso l'Autorità non è chiamata in via diretta a dirimere un conflitto tra parti ma agisce prevalentemente con il volto del regolatore (o, per dirla con la tradizione, dell'amministrazione attiva) all'interno di un rapporto bilaterale. Se pur si tratti di un testimone indipendente e imparziale, in questo frangente l'autorità agisce attuando l'interesse pubblico che l'ordinamento ha affidato alle sue cure.

Lo stesso può dirsi quando l'Autorità, accerta e inibisce le pratiche commerciali scorrette a tutela del consumatore. La procedura è disciplinata dall'art. 27 del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo) attuato con il regolamento di cui alla delibera del 15 novembre 2007. Vero è che questa delibera disciplina minuziosamente l'istruttoria e il procedimento in contraddittorio. Ma c'è un aspetto, tutt'altro che secondario, che confligge vistosamente con i parametri delle funzioni giustiziali: l'attribuzione all'AGCM del potere di agire anche d'ufficio (art. 27, c. 2 del Codice), cioè in assenza di un atto di impulso da parte dei ricorrenti ai quali è peraltro riconosciuta la sola facoltà (art. 10 del regolamento) di partecipare al procedimento. Non si tratta dunque di una funzione esercitata per tutelare l'interesse specifico di una parte o, quanto meno, questo interesse non viene tutelato direttamente. Per questa ra-

gione anche l'ipotesi ora considerata resta al di fuori del perimetro giustiziale.

8. I poteri giustiziali delle autorità indipendenti nell'ordinamento positivo

Più interessanti sono invece le ipotesi in cui le autorità sono direttamente chiamate a risolvere un conflitto tra parti (imprese o imprese e consumatori/utenti). Anche in questi casi emerge una stretta connessione tra il momento proprio della regolazione e quello della risoluzione di un conflitto: il singolo episodio conflittuale è l'occasione per l'adozione di un atto di tipo regolatorio oppure, in versione più *soft* come strumento di *enforcement* ex post (in via autoritativa o negoziale) di una regola esistente¹⁵; ma è chiaro che in queste ipotesi l'autorità si pone in una posizione di equidistanza tra gli interessi fatti valere dalle parti e in tal modo garantisce la "parità delle armi" dei litiganti.

È attorno ad ipotesi di questo tipo che si articola lo spazio giustiziale delle autorità indipendenti. Vale dunque la pena considerarle separatamente.

8.1. L'AGCOM

Oltre ai poteri generali di controllo esercitati ai sensi dell'art. 2, c. 12, lett. g), n) ed m) della legge n. 481/1995 (che per le ragioni sopra dette non hanno natura giustiziale), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni esercita le funzioni giustiziali previste dall'art. 1, c. 11, della legge n. 249/97¹⁶. La norma stabilisce che l'Autorità "disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro. Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell'Autorità, non può propor-

¹⁵ A.P. MORRISS, B. YANDLE, A. DORCHAK, *Regulation by Litigation*, Yale, 2012.

¹⁶ E.M. COTUGNO, *AGCOM e consumatori: recenti sviluppi*, in *Consumatori, diritti e mercato*, 3/2008, 109.

si ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione”.

Con delibera n. 173/2007 l'Autorità ha adottato il regolamento che disciplina le procedure giustiziali attivabili in materia di controversie tra operatori e utenti, di recente completato dal regolamento sugli indennizzi applicabili adottato con delibera n. 73/2011 e dalle Linee Guida adottate con delibera del Consiglio n. 276/2013.

In sintesi, gli strumenti previsti sono la conciliazione obbligatoria ed il ricorso amministrativo presentato alla stessa autorità, strutturati in sequenza tra loro. Prima di rivolgersi al giudice le parti devono obbligatoriamente esperire il tentativo di conciliazione (da svolgersi entro trenta giorni presso la stessa Autorità oppure, ove istituito, presso il Corecom competente per territorio o altri organismi), fallito il quale anche il solo utente può chiedere che la vertenza sia decisa con un provvedimento amministrativo della Commissione Infrastrutture e Reti dell'Autorità. Una volta esaurita questa fase, le parti possono rivolgersi al giudice.

Il sistema previsto rispecchia in pieno le condizioni sopra individuate: l'imparzialità e l'autorevolezza del soggetto che decide (come si è visto, strutturalmente separato dall'Autorità), la predisposizione di una serie di strumenti atti a garantire la corretta instaurazione del contraddittorio e la riservatezza delle attività svolte in seno al procedimento, la previsione di alcuni incentivi alla definizione anticipata della vertenza (ad esempio, la natura di titolo esecutivo del verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti o la possibilità riconosciuta al giudice che dovesse successivamente occuparsi della vicenda di tenere conto della condotta delle parti in sede stragiudiziale ai fini della ripartizione delle spese del giudizio).

L'efficacia del sistema è peraltro confermata dai dati attualmente disponibili: dalla casistica emerge infatti che l'operatore preferisce mediare la controversia, da un lato, per governare in prima persona l'assetto dei propri interessi anziché esporsi al potere unilaterale della CIR e,

dall'altro, per non esporre l'azienda ad azioni di carattere seriale ed ai conseguenti danni reputazionali¹⁷.

8.2. L'AEEGSI

Anche in questa ipotesi il quadro generale è fornito dai poteri di controllo di cui all'art. 2 della legge n. 481/1995 rispetto ai quali valgono le considerazioni sopra svolte. Quanto invece alle funzioni qui rilevanti il quadro normativo è tuttora in via di assestamento.

Basti pensare ai poteri giustiziali attribuiti all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico in materia di collegamento alla rete elettrica degli impianti FER.

L'art. 14, c. *f-ter*, del d.lgs. n. 387/2003 prevedeva la possibilità che le controversie insorte tra produttori e gestori di rete potessero, su istanza di parte, essere risolte con decisioni vincolanti adottate dall'Autorità. Questa previsione era stata attuata con il regolamento di cui alla delibera 16 settembre 2008 (ARG/elt 123/08) che attribuiva al Collegio dell'Autorità il potere di assumere una decisione vincolante, previo rilascio di un'eventuale misura cautelare, nonché di determinare indennizzi o risarcimenti per il danno derivante dal ritardo nella connessione alla rete. Contro questa decisione, come del resto contro ogni decisione amministrativa, era ammesso il ricorso al giudice amministrativo ed in particolare al Tar Lombardia.

La disciplina è stata tuttavia abrogata dalla delibera del 28 maggio 2012 n. 188 (n. 188/2012/E/com) adottata in attuazione dell'art. 44 del d.lgs. n. 93/2011 e da ultimo nuovamente modificata dalla delibera n. 605 dell'11 dicembre 2014 (n. 605/2014/E/com). La nuova normativa, che detta la disciplina dei reclami presentati dagli operatori contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio di un sistema GNL o di distribuzione, prevede che sul reclamo presentato l'Autorità decida dopo apposito contraddittorio con un provvedimento vincolante, da adottarsi entro due mesi dalla presentazione dell'istanza,

¹⁷ Nel 2014 erano 86.670 le istanze di conciliazione presentate con un tasso di risoluzione positiva del 79%.

compresa l'adozione di eventuali misure cautelari. Anche questa decisione è impugnabile innanzi al Tar Lombardia.

Tra le novità sostanziali della nuova disciplina vi sono l'estensione della facoltà di attivare questa procedura giustiziale anche ai *prosumer* (cioè coloro che al tempo stesso producono e acquistano elettricità) titolari di impianti superiori a 10 MW, nonché ai *prosumer* titolari di impianti di potenza inferiore a 0,5 MW, a condizione tuttavia che questi secondi abbia esperito senza successo la via della procedura di conciliazione presso il Servizio Conciliazione dell'Autorità o lo Sportello per il consumatore.

Interessante sembra poi essere l'attività svolta dall'Autorità nell'ambito delle procedure di conciliazione ed arbitrato. Se pur l'apposito regolamento governativo di cui all'art. 2, c. 24, lett. b) della legge n. 481/1995 concernente criteri, condizioni, termini e modalità per l'esperimento delle procedure di conciliazione ed arbitrato, non sia stato ancora emanato (i giorni concessi erano sessanta), l'Autorità non è stata inerte.

Da un lato, ha stipulato il protocollo di intesa con le Camere di commercio per la devoluzione a tali enti delle suddette procedure e soprattutto, con deliberazione del 21 giugno 2012 (260/2012/E/com), dall'altro ha istituito presso l'Autorità il Servizio conciliazione clienti energia, approvando l'apposito regolamento di prima attuazione per la risoluzione delle controversie tra clienti finali ed esercenti la vendita o distributori di energia elettrica e gas.

Si tratta di una procedura volontaria e facilitativa, attivabile ad istanza di parte, che si svolge interamente in via telematica (anche in video) ed è diretta al raggiungimento di un accordo conciliativo. Se tale accordo non viene raggiunto le parti possono – si badi, congiuntamente – chiedere al conciliatore di formulare una proposta non vincolante di accordo che deve essere accettata entro sette giorni. Questo accordo (o l'accettazione della proposta) ha efficacia transattiva ai sensi dell'art. 1965 cc. e l'intera procedura deve chiudersi entro novanta giorni, salva eventuale proroga di trenta giorni al massimo.

Il quadro è dunque composito ma l'indicazione che ne deriva e l'interesse mostrato dall'Autorità verso le procedure giustiziali è senz'altro significativo. Al punto che la stessa AEEGSI, al fine di consolidare

l'utilizzo di tali procedure, con deliberazione del 7 agosto 2014 (n. 410/2014/E/com) ha dato avvio al procedimento di razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie instaurate contro gli operatori del settore. Il termine di conclusione del procedimento è previsto per il 31 dicembre 2016.

8.3. L'ANAC

Come noto, secondo quanto disposto dall'art. 19 del d.l. n. 90/2014, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha sostituito ed inglobato, nell'ambito di un'azione generale volta al controllo ed alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, le competenze della soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

Sul tema qui considerato, tuttavia, le modifiche introdotte non sono particolarmente significative.

Resta naturalmente confermata l'attività giustiziale svolta, ai sensi dell'art. 241, c. 7 e 242 del d.lgs. n. 163/2006, dalla camera arbitrale dell'Autorità in materia di controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici o conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario.

Il sistema, che ha dato buona prova di sé (come confermano i dati delle relazioni annuali), è stato indebolito dalla previsione dell'autorizzazione all'inserimento della clausola compromissoria (art. 241, c. 1), nonché dalla facoltà concessa all'aggiudicatario in merito alla eventuale ricusazione della stessa (c. 1-bis). È singolare il destino dell'amministrato nel settore dei contratti pubblici: soggetto a continui ripensamenti da parte di un Legislatore che prima ha cercato di imporlo, poi lo ha facoltizzato ma in un'ottica incentivante, per relegarlo da ultimo in una posizione quasi residuale. Non sembra che le ragioni di queste oscillazioni trovino nel diritto (o nella politica del diritto) la propria origine; è invece certo che il settore non trae alcun beneficio da atteggiamenti di questo tipo che minacciano la certezza dei rapporti giuridici ed impediscono il consolidarsi di utili prassi.

Diverso il discorso in relazione all'attività giustiziale svolta dall'Anac in sede di precontenzioso. È noto che l'art. 6, c. 7, lett. n) del

d.lgs. n. 163/2006 attribuisce all’Autorità il potere di esprimere, su istanza di parte, parere relativamente ad un conflitto insorto durante lo svolgimento delle procedure di gara. L’intera procedura è stata dapprima riscritta dal regolamento approvato dall’Autorità il 13 febbraio 2014 e di recente sostituita (se pur la nuova disciplina non si esprima espressamente sul punto) dal nuovo regolamento approvato il 2 settembre 2014 (pubblicato in G.U. il 12/9/14). Il sistema è stato da ultimo esteso, con provvedimento dell’Anac adottato in data 14 gennaio 2015, alle questioni insorte dopo la stipulazione del contratto.

Il procedimento volto al rilascio del parere è attivato su istanza delle parti (stazione appaltante oppure una o più parti interessate); l’istanza può essere formulata anche congiuntamente, nel qual caso la sua trattazione è prioritaria rispetto alle altre istanze analoghe ricevute dall’Autorità (art. 3, c. 5). Le parti hanno dieci giorni di tempo per presentare memorie e ulteriori documenti e possono essere ascoltate su richiesta dell’Ufficio competente allo svolgimento dell’istruttoria (art. 6, c. 1 e 2). Il parere è deliberato dal Consiglio dell’Autorità nel termine di novanta giorni dalla presentazione dell’istanza, fatto salvo il periodo necessario per l’acquisizione di tutta la documentazione rilevante.

Si è a lungo discusso della scelta di attribuire efficacia non vincolante al parere rilasciato dall’Autorità, scelta inizialmente parsa troppo timida in considerazione dell’autorevolezza della sede incaricata e del fatto che il Consiglio di Stato, esprimendosi sullo schema di decreto legislativo¹⁸, aveva escluso la legittimità di soluzioni più “ardite” sul solo rilievo dell’assenza di una indicazione precisa nella legge delega. A diversi anni di distanza la questione sembra in realtà meno rilevante di quanto inizialmente si temesse.

La casistica evidenzia infatti un sistema complessivamente in salute (le istanze sono oltre 500 all’anno) all’interno del quale il parere, se pur non vincolante, è tuttavia dotato di una particolare efficacia persuasiva. È infatti emerso, da un lato, che le stazioni appaltanti tendono ad adeguarsi spontaneamente agli orientamenti dell’Autorità e, dall’altro, che, se la controversia viene comunque rimessa al vaglio del giudice amministrativo, questi finisce spesso per condividere le conclusioni espresse

¹⁸ Cons. St., sez. VII, parere 6 febbraio 2006, n. 355.

nel parere. In altre parole, la casistica evidenzia una certa “deferenza” nei confronti della decisione imparziale espressa da un’Autorità dotata di particolare qualificazione tecnica.

8.4. La CONSOB

Negli ultimi anni il quadro normativo è mutato rapidamente¹⁹. La stagione “giustiziale” della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ha preso avvio nel 2005: l’art. 29 della legge n. 262/2005 (recante tutela del risparmio e disciplina dei mercati finanziari), nel tentativo di arginare l’utilizzo strumentale del processo e diffondere la pratica degli strumenti alternativi, ha introdotto l’art. 128-bis nel TU bancario (d.lgs. n. 385/1993) che impone a tutti gli intermediari italiani ed esteri operanti stabilmente in Italia l’obbligo di aderire ad un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie quale condizione di ammissibilità dello svolgimento dell’attività bancaria e finanziaria.

Il sistema è delineato in termini generali dall’art. 27, c. 1, lett. a), della suddetta legge n. 262 che ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante la disciplina di procedure di conciliazione ed arbitrato per la risoluzione delle controversie tra risparmiatori/investitori e le banche/altri intermediari finanziari aventi ad oggetto la violazione degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza. La delega è stata esercitata con d.lgs. n. 179/2007, a sua volta attuato con l’approvazione del regolamento Consob nel 2008, modificato dalla Consob con la delibera del 18 luglio 2012 n. 18275.

Per quanto qui rileva, in estrema sintesi, la Camera di conciliazione ed arbitrato istituita presso la Consob è composta di tre membri, scelti tra soggetti non preposti ad unità organizzative con funzioni di vigilanza o sanzionatorie nelle materie di competenza della Camera (art. 3, c. 1) che devono operare con imparzialità e indipendenza di giudizio (c. 3) e garantendo il contraddittorio tra le parti.

Sulla conciliazione è interessante la disposizione di cui all’art. 11 del regolamento: è attivata su iniziativa delle parti (investitori/rispar-

¹⁹ L. ENRIQUES, *Il ruolo delle Autorità di vigilanza sui mercati mobiliari nelle controversie economiche*, in *Astrid-Rassegna*, 79/2008.

miatori) a condizione che sia già stato presentato reclamo all'intermediario e la risposta di questo risulti insoddisfacente, non data o comunque tardiva rispetto al termine massimo di novanta giorni. La norma, in sostanza, non solo conferma la differenza sussistente tra i semplici reclami e le procedure a carattere giustiziale ma addirittura configura le prime come un filtro alle seconde, che a loro volta sono un filtro (in questo caso non obbligatorio) all'avvio del giudizio.

8.5. *L'ART*

Meritano infine un cenno i poteri giustiziali attribuiti all'Autorità di Regolazione dei Trasporti dall'art. 37 del d.l. 201/2011 (liberalizzazione del settore dei trasporti). Stabilisce infatti il comma 3, lett. h) che l'Autorità "favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti".

A differenza delle ipotesi in precedenza considerate, l'Autorità non ha ancora adottato alcun provvedimento di attuazione della sopra richiamata disciplina. Dalla quale tuttavia emerge, quanto meno, un disegno coerente con le esperienze e le ambizioni giustiziali avviate da altre Autorità. Il fatto stesso che la lett. h) tratti separatamente le procedure di conciliazione da quelle dirette alla "risoluzione" delle controversie tra esercenti e utenti è un'ulteriore conferma di questa tesi e lascia aperta la possibilità che l'Autorità possa in futuro dotarsi di un apparato di tutela stragiudiziale comprensivo dei ricorsi amministrativi sopra descritti.

9. *Conclusioni*

Alle sollecitazioni comunitarie che hanno progressivamente imposto agli Stati membri l'obbligo di ampliare l'offerta di giustizia introducendo una serie di strumenti giustiziali incentrati sull'imparzialità del decisore e sulla pienezza del contraddittorio tra le parti, l'ordinamento italiano ha risposto in maniera non uniforme. Un dato è tuttavia fuori discussione: il parametro giustiziale tracciato a livello europeo trova nelle

autorità indipendenti il suo sbocco più naturale. In quest'ottica sembra essersi mosso il Legislatore nazionale allorché con intensità crescente ha cominciato ad attribuire svariate funzioni giustiziali alle suddette autorità. L'eterogeneità delle scelte effettuate e dei modelli ad oggi introdotti non deve stupire eccessivamente: le stesse autorità indipendenti non sono figlie di un disegno unitario e, in quanto titolari di poteri normativi, amministrativi e contenziosi diversamente configurati, risultano ancora oggi enti dalla "legalità problematica"²⁰.

Purtuttavia, l'analisi condotta evidenzia l'emersione di una matrice comune nelle esperienze segnalate. La valorizzazione delle competenze giustiziali è effettuata non già per sbarrare l'accesso alla giurisdizione ma per completare e riequilibrare un sistema di tutele la cui sostenibilità (per i tempi e i costi del processo) ed effettività (la sentenza tardiva spesso serve a poco) sono seriamente minacciate da una concezione pan-giudiziaria di protezione dei diritti. Al tempo stesso, l'attribuzione di poteri decisori ad un'autorità particolarmente qualificata sotto il profilo tecnico accresce la qualità della tutela offerta ed indirettamente contribuisce al miglioramento del settore, sollevando il giudice dallo svolgimento di un compito gravoso che lo porta spesso, suo malgrado, a sostituire con una propria scelta quelle effettuate dagli arbitri dei mercati e ad assecondare – poco importa qui rilevare se a torto o a ragione – la diffusa percezione che egli svolga un ruolo "antagonista" rispetto alle contingenze del contesto economico²¹.

La storia chiarirà se queste esperienze embrionali saranno in grado di svilupparsi in maniera organica e razionale, eventualmente innescando un processo di mutazione del significato e del ruolo stesso delle autorità: ieri prevalentemente focalizzate sul raggiungimento di obiettivi macroeconomici in ossequio agli imperativi di uno Stato che arretra a parole ma che in realtà fatica ad astenersi dal regolare tutto; oggi suggestionate da una consapevolezza nuova, che le porta a promuovere la concorrenza tutelando in maniera più efficace i diritti dei consumatori e degli operatori dei rispettivi settori.

²⁰ F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007.

²¹ A. PAJNO, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in *Astrid Rassegna*, 18/2013.