

## **Il finanziamento delle Autorità Amministrative Indipendenti**

di Luca Di Donato (\*)

SOMMARIO: 1. L'attuale sistema di finanziamento delle autorità amministrative indipendenti. 2. Il problema della adeguatezza delle risorse: esame di alcuni profili critici. 3. Il contributo al finanziamento dell'AGCOM: le sentenze del TAR Lazio. 3.1 Il contributo al finanziamento dell'AGCOM: la sentenza del Consiglio di Stato. 4. Conclusioni.

### **1. L'attuale sistema di finanziamento delle autorità amministrative indipendenti**

Nel corso degli ultimi anni, uno dei temi "caldi" su cui il dibattito della riforma delle autorità amministrative indipendenti (di seguito: AAI) si è concentrato è stato quello del loro finanziamento<sup>1</sup>.

Innanzitutto, prima di procedere all'esame dei nodi problematici connessi alla questione della autonomia finanziaria delle AAI – la quale è annoverata tra gli elementi "conformativi" della indipendenza delle autorità<sup>2</sup> – occorre svolgere una breve panoramica sulla situazione attuale, di cui si può rilevare preliminarmente una forte eterogeneità e sovrapposizione delle discipline.<sup>3</sup>

Com'è noto, nel nostro ordinamento non vi è una disciplina generale sul finanziamento delle AAI, quest'ultime possono attingere ai seguenti canali per ricevere le risorse necessarie: a) la fissazione di stanziamenti a carico del bilancio dello Stato; b) le contribuzioni e le sanzioni pecuniarie a carico delle imprese che operano nel relativo mercato di riferimento<sup>4</sup>.

---

\* Dottorando di ricerca in "Diritto ed Impresa" della LUISS Guido Carli. Email: sdc.luca@gmail.com.

<sup>1</sup> Cfr. G. Morbidelli, *Autorità Indipendenti*, in Enciclopedia Treccani, VII Appendice, 2006, p. 3 ss.

<sup>2</sup> Cfr. M. Clarich, *Indipendenza e autonomia delle Autorità amministrative indipendenti*, intervento al convegno "Le Autorità amministrative indipendenti – Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", Roma, 28 febbraio 2013, pp. 1-5. Vedi L. Cossu, *Autorità indipendenti questioni aperte e soluzioni nuove*, in *Studi in onore di Vincenzo Caianello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 197-219. Vedi anche F. Merusi, M. Passaro, *Le Autorità Indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 165 ss.

<sup>3</sup> Vedi Corte dei Conti, Delibera n. 29/2010/G, p. 3. Nella delibera si afferma che «il quadro normativo che regola il finanziamento delle autorità è costituito da disposizioni legislative, innovative e di non agevole e immediata applicazione [...]».

<sup>4</sup> Cfr. Assonime, *Come finanziare le Authority indipendenti*, in Note e Studi, 9/2011, p. 3 ss. Vedi la sentenza della Corte Costituzionale del 6 luglio 2007, n. 256 attraverso cui la Corte ha sostenuto che i contributi obbligatori gravanti sui soggetti sottoposti alla vigilanza dell'autorità (ex-AVCP) sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie

Inizialmente, per alcune autorità l'approvvigionamento delle risorse ricadeva sul bilancio dello Stato, mentre per le altre erano già previste forme di contribuzione a carico dei soggetti regolamentati<sup>5</sup>. Di recente, a seguito dei vincoli di riduzione della spesa pubblica<sup>6</sup>, la maggior parte delle risorse destinate al funzionamento delle autorità deriva dal ricorso al mercato di competenza.

Volgendo lo sguardo sulla situazione attuale, la maggioranza delle autorità – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Commissione di Vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990 (CGSSE), Garante per la protezione dei dati personali – riceve le risorse finanziarie di cui ha bisogno attraverso un sistema misto: una parte delle entrate è attribuito dalla legge di stabilità (ex legge finanziaria), mentre la rimanente parte è ricavata dalle contribuzioni a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza.

Una parte più ristretta di autorità – Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEG), Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) – gode dei soli contributi derivanti dal relativo mercato regolamentato.

---

statali di cui soddisfano i principali requisiti: «si tratta, infatti, di una contribuzione – imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente – alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (sentenza n. 73 del 2005). Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore dei lavori pubblici, obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate». Per un'analisi sulla sentenza vedi M. A. Sandulli, *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. 1., Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 728-729. Vedi anche G. P. Cirillo, R. Chieppa (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2010, p. 371.

<sup>5</sup> Cfr. Assonime, *Come finanziare le Authority indipendenti*, cit., p. 10. Vedi anche Cfr. G. Napolitano, *Il ruolo delle autorità indipendenti di regolazione: riflessioni e proposte*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2006, p. 14 ss.

<sup>6</sup> Cfr. N. Longobardi, *Le autorità di regolazione dei mercati nel «tempo della crisi»*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2011, p. 2 ss.

## 2. Il problema della adeguatezza delle risorse: esame di alcuni profili critici

La recente indagine sulle autorità, svolta nel corso della XVI<sup>o</sup> legislatura su deliberazione della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ha fornito diversi punti di riflessione sulla questione in oggetto<sup>7</sup>.

In primo luogo, «un dato incontestabile registrato negli ultimi anni è stato una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato, salvo rare eccezioni»<sup>8</sup>. Come è stato sostenuto dalla maggior parte degli autori, a partire dal 2002, si è andata consolidando una tendenza ad affrontare il tema del finanziamento delle AAI nella «prospettiva del contenimento della spesa pubblica»<sup>9</sup>.

Pertanto, con la finalità del contenimento finanziario, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), già conteneva una serie di previsioni che hanno determinato un incremento delle quote delle entrate correnti delle autorità a carico del mercato. Ai sensi dell'art. 1, comma 65, a decorrere dall'anno 2007, le spese di funzionamento di CONSOB, ex Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (confluita in ANAC), AGCOM e COVIP sono ricadute sul mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato. «È bene puntualizzare – rileva la dottrina – che la revisione del sistema di finanziamento delle AAI, introdotta con la legge finanziaria 2006, non ha stabilito un principio assoluto di auto-finanziamento, ma è stato mantenuto il concorso dello Stato nel finanziamento delle autorità, cui è stata riconosciuta l'autonomia decisionale circa le contribuzioni a carico dei soggetti operanti nei relativi mercati»<sup>10</sup>.

La legge finanziaria 2006 ha, infatti, previsto che ciascuna delle autorità sopra indicate potesse determinare, con propria deliberazione, sia l'entità della contribuzione a carico del mercato sia i termini e le modalità di versamento<sup>11</sup>. Tali deliberazioni sono sottoposte al Presidente del Consiglio

<sup>7</sup> Documento approvato dalla I Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, DOC. XVII, n. 17, Roma, Camera dei deputati, p. 17 ss.

<sup>8</sup> Documento approvato dalla I Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, cit., p. 17.

<sup>9</sup> Cfr. G. Napolitano, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 260 ss. Vedi anche M. De Benedetto, *Indipendenza e risorse delle Autorità Indipendenti*, in Nota elaborata per il gruppo di lavoro Astrid "La riforma delle Autorità indipendenti", [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2008, p. 4 ss.

<sup>10</sup> M. De Benedetto, *Indipendenza e risorse delle Autorità Indipendenti*, cit., p. 6.

<sup>11</sup> Le autorità hanno dato attuazione a queste norme adottando le previste deliberazioni (qui di seguito l'elenco aggiornato). AEEG: con la delibera n. 235/2014/A, l'autorità ha determinato la misura dell'aliquota del contributo agli oneri di funzionamento dovuto dai soggetti operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e del servizio idrico. Il contributo per il funzionamento è per i soggetti operanti in Italia nei settori dell'energia elettrica e del gas è fissato allo 0,28 per mille dei ricavi relativi all'anno 2013 risultanti dall'ultimo bilancio approvato; per i soggetti operanti in Italia

dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni divengono esecutive e i contributi del mercato sono versati direttamente all'autorità competente.<sup>12</sup>

La legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), nel quadro della riduzione del finanziamento a carico del bilancio dello Stato, ha previsto, all'art. 2, comma 241, che gli stanziamenti autorizzati a favore delle autorità subiscano una riduzione stimata tra il 20 e il 65 per cento per i tre anni successivi<sup>13</sup>.

In secondo luogo, un altro punto al centro della discussione ha avuto come oggetto il "prestito" realizzato dalla già citata legge n. 191 del 2010. L'art. 2, comma 241, ha infatti stabilito che per i prossimi tre anni l'AAEG, l'IVASS e l'ex Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, l'AGCOM e COVIP dovranno trasferire all'AGCM, al Garante per la protezione dei dati personali, alla CGSSE una data quota delle proprie entrate. Inoltre, il comma 241 ha previsto, a fini di perequazione, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le autorità interessate, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti, nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo, a carico delle autorità indipendenti percipienti che atale

---

nel settore del servizio idrico integrato, o di una o più attività che lo compongono, allo 0,25 per mille dei ricavi relativi all'anno 2013 risultanti dall'ultimo bilancio approvato ovvero rendiconto consuntivo per i gestori in forma diretta del SII.

AGCM: con la delibera n. 24766 del 22 gennaio 2014, l'autorità ha stabilito per l'anno 2014, ai sensi dell'art. 10, comma 7-*quater* della legge n. 287/90, il contributo nella misura dello 0,06 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, alla data della delibera stessa, dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro.  
AGCOM: la delibera 567/14/CONS ha previsto per l'anno 2015, ai fini della contribuzione di cui dall'art. 1, co. 65 e 66, della legge n. 266 del 2005, due diverse aliquote: una per il mercato dei soggetti di cui all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, fissata al 1,15 per mille dei ricavi; l'altra per i soggetti operanti nei restanti mercati, fissata in misura pari al 2 per mille dei ricavi.

COVIP: con la delibera del 16 aprile 2014, ad integrazione del finanziamento della COVIP dovuto per l'anno 2014, il versamento di un contributo nella misura dello 0,5 per mille dell'ammontare complessivo dei contributi incassati a qualsiasi titolo dalle forme pensionistiche complementari nell'anno 2013.

CONSOB: con la delibera n. 19087, l'autorità ha determinato la misura della contribuzione dovuta, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 724/1994, per l'esercizio 2015.

<sup>12</sup> Assonime, *Come finanziare le Authority indipendenti*, cit., p. 11.

<sup>13</sup> Per una lettura critica v. *Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti*, Audizione del Presidente della CONSOB Lamberto Cardia, Camera dei deputati, Roma 14 Aprile 2010, p. 22. «Per la coerenza di un sistema [...] è necessario che il contributo pubblico sia previsto in una misura certa e che non sia sottoposto di anno in anno alle variabili esigenze di finanza pubblica o a negoziazioni con gli organi di Governo; cosa questa che appare altamente in grado di condizionare la effettiva indipendenza di ogni Autorità».

data presentino un avanzo di amministrazione. La *ratio* delle disposizioni di cui sopra era quello di realizzare «una perequazione “provvisoria” tra le AAI»<sup>14</sup>.

In terzo luogo, un altro fattore di cui tenere conto, evidenziato dall'indagine conoscitiva, è quello relativo all'influenza del diritto comunitario: le norme europee, nel loro complesso, sottolineano la necessità di dotare adeguatamente le AAI di risorse strumentali e finanziarie al fine di garantire la loro indipendenza istituzionale e di esercitare le funzioni sempre più complesse cui devono farvi fronte<sup>15</sup>.

La legislazione dell'UE, basato principalmente su atti di *soft-law*, ha previsto che le AAI debbano disporre dei mezzi necessari all'adempimento dei loro compiti e tale prescrizione di principio ha trovato esplicitazione nelle seguenti disposizioni<sup>16</sup>.

La direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, la c.d. direttiva quadro, al considerando 11, ha stabilito che gli Stati membri debbano garantire l'indipendenza delle autorità in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni. Quest'ultime, pertanto, dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati.

La Comunicazione della Commissione europea del 12 maggio 2004 recante “il Libro bianco sui servizi di interesse generale” raccomanda agli Stati membri di tenere conto delle funzioni sempre più complesse delle AAI e fornire a queste ultime tutte le risorse e gli strumenti necessari<sup>17</sup>.

La direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 ha modificato l'art. 3 della direttiva quadro del 2002, in cui si prevede che gli Stati membri assicurino alle AAI le risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati. La direttiva 2009/140/CE ha aggiunto l'art. 3-*bis*, alla direttiva precedente, prevedendo che gli Stati membri assicurino che le AAI dispongano di bilanci annuali separati e che tali bilanci siano pubblicati. Gli

---

<sup>14</sup> Documento approvato dalla I Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, cit., p. 18.

<sup>15</sup> Cfr. G. De Minico, *Indipendenza della Autorità o indipendenza dei regolamenti? Lettura in parallelo all'esperienza comunitaria*, in Astrid Rassegna, 2011, p. 2 ss. Vedi anche N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti [dir. amm.]*, in Voce Enciclopedia Treccani, 2014, p. 3.

<sup>16</sup> Cfr. S. Battini, G. Vesperini, *L'indipendenza del regolatore nazionale imposta dal diritto europeo e globale*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati: le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il mulino, 2010, p. 61. Vedi anche R. Perez, *Comunicazioni elettroniche*, in Mario P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè Editore, 2007, p. 809 ss.

<sup>17</sup> COM(2004) 374 def., p. 6. Vedi anche COM(2003) 270 recante il libro verde sui Servizi di interesse generale, p. 41. All'interno dell'Allegato “Obblighi di servizio pubblico e strumenti di politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse economico generale”, si afferma che le «ANR sono indipendenti dall'industria, dotate di risorse adeguate, di poteri sanzionatori e di mandati definiti in ordine alla protezione degli interessi di utenti e consumatori».

Stati membri assicurano, inoltre, che le autorità dispongano di risorse finanziarie e umane sufficienti affinché possano partecipare e contribuire attivamente all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)<sup>18</sup>.

La direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 dispone, ai sensi dell'art. 35, par. 5, lett. a), che, per tutelare l'indipendenza delle AAI, gli Stati membri provvedono in particolare affinché le autorità possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico e disponga di dotazioni finanziarie annuali separate, di autonomia di esecuzione del bilancio assegnato e disporre di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività.

Infine, le note interpretative, emanate dalla Commissione europea il 22 gennaio 2009, specificano che le AAI devono essere messi in grado di prendere decisioni autonome, senza subire alcuna influenza politica, pubblica o dei singoli operatori privati; a tale scopo deve essere riconosciuta loro piena autonomia nell'allocazione delle proprie risorse nonché una dotazione di risorse umane idonee allo svolgimento delle proprie attività<sup>19</sup>.

Dunque, «nel sistema di *governance* multilivello, si assiste al consolidamento di orientamenti contrapposti. A livello nazionale si è manifestata l'esigenza di abbattere i costi e soprattutto ridurre la pressione sul bilancio dello Stato. A livello comunitario, di converso, vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali»<sup>20</sup>.

Come evidenziato dalla letteratura, le disposizioni interne sembrano presentare un problema di compatibilità con le normative europee. «Si deve osservare infatti che il "finanziamento dal mercato di competenza" non dovrebbe configurarsi come una prestazione patrimoniale coattiva a carico degli operatori, ulteriore rispetto a quelle consentite dal quadro normativo comunitario [e ciò verrà

---

<sup>18</sup> Il Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, ha istituito il BEREC. All'art. 11 si afferma che: «ogni Stato membro garantisce che le autorità nazionali di regolamentazione dispongano delle risorse finanziarie necessarie per partecipare alle attività dell'Ufficio».

<sup>19</sup> Punto 2.2 "Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas". «L'ANR deve avere adeguate risorse umane e finanziarie per assolvere ai propri compiti; dal momento che le nuove norme dell'Unione Europea assegnano una quantità considerevolmente maggiore di compiti e poteri all'Autorità di regolazione, ciò avrà effetti diretti sulle risorse economiche e finanziarie che devono essere messe a disposizione del Regolatore. Data la complessità della regolazione (nel settore dell'energia) una ANR deve essere in grado di attrarre personale sufficientemente qualificato e di varia formazione (giuristi, economisti, ingegneri ecc.)».

<sup>20</sup> Documento approvato dalla I Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, cit., p. 19.

analizzato nelle sentenze in esame, *Ndr*]. Il che porta a considerare lo stretto legame che viene a crearsi fra l'essenziale qualità di "indipendenza" attribuita alle AAI ed il loro finanziamento»<sup>21</sup>.

Inoltre, la fissazione di un adeguato livello di risorse costituisce un prerequisito fondamentale per assicurare l'indipendenza delle autorità e la loro imparzialità nell'esercizio delle funzioni. Il legame che si viene ad instaurare tra le autorità e gli operatori privati rischia, com'è noto, di favorire fenomeni di "cattura" del regolatore da parti degli attori regolati: quest'ultimi, infatti, potrebbero essere disposti a subire una imposizione anche elevata pur di avere una autorità compiacente<sup>22</sup>. Di converso, «si potrebbe presentare l'ipotesi di contribuzioni imposte in via "punitiva" a carico di imprese o altri soggetti che non si siano acquisite ad eventuali provvedimenti illegittimi o abbiano, comunque, tenuto comportamenti non graditi al regolatore»<sup>23</sup>.

### **3. Il contributo al finanziamento dell'AGCOM: le sentenze del TAR Lazio**

Con cinque sentenze gemelle del 5 marzo 2014 (nn. 2528, 2530, 2533, 2534 e 2542), il Tar del Lazio, ha accolto i ricorsi di altrettanti operatori (Vodafone e altri) avverso alcuni atti di diffida adottati dall'AGCOM<sup>24</sup> per il mancato versamento del contributo dovuto per le spese di funzionamento della medesima autorità per gli anni 2006-2010, in attuazione dell'obbligo di finanziamento della stessa amministrazione previsto dall'art. 1, commi 65 e 66 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)<sup>25</sup>.

Inoltre, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento della delibera n. 98/11/CONS, con cui l'AGCOM ha rideterminato l'importo richiesto, disponendo un aumento dell'aliquota contributiva,

---

<sup>21</sup> Cfr. M. Clarich, G. Corso, V. Zeno-Zencovich, *Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive*, Atti del convegno "Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive", 27 febbraio 2006, Roma, pp. 27-28. Sul punto *Audizione del presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Francesco Pizzetti*, Roma, Camera dei deputati, 17 marzo 2010, p. 13. «Noi siamo al tempo stesso totalmente indipendenti e totalmente dipendenti. Siamo indipendenti totalmente nel funzionamento del nostro personale, nell'uso delle risorse che ci sono messe a disposizione, nella modulazione della carriera dei funzionari interni e nella loro valutazione, ma siamo totalmente dipendenti nel finanziamento, almeno per le due autorità [una autorità n.d.r.] che sono finanziate interamente a carico dell'erario».

<sup>22</sup> Sulla "cattura" del regolatore vedi G. Majone, *The transformation of the regulatory State*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, settembre 2010, p. 9. Vedi M. Philp, *Corruption and State Capture: An Analytical Framework*, in Paper presented at the 10th International Anti-Corruption Conferences "Designing Strategies, Assessing Impact, and Reforming Corrupt Institutions", Prague, Czech Republic, 1 -10 October 2001, p. 2.

<sup>23</sup> L. Cossu, *Autorità indipendenti questioni aperte e soluzioni nuove*, cit., p. 213.

<sup>24</sup> Delibere n. 110/96CONS, n. 696/06CONS, n. 604/07/CONS, n. 693/08/CONS e n. 722/09/CONS, n. 573/10/CONS

<sup>25</sup> TAR Lazio, Sez. II, sentenza n. 2530/2014.

anche a seguito dell'obbligo di finanziare le altre AAI, stabilito dall'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Instaurato il giudizio, il TAR ha inviato alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito: CGUE) la seguente questione di interpretazione pregiudiziale: «Se le disposizioni comunitarie di settore, in particolare le disposizioni di cui alla direttiva n. 2002/20/CE, debbano essere interpretate come ostative alla disciplina nazionale, in particolare la legge n. 266 del 2005, anche per come in concreto applicata in sede regolamentare»<sup>26</sup>.

La CGUE, sulla questione posta, ha affermato che: «Risulta dai termini dell'art. 12, par. 1, lett. a) della direttiva autorizzazioni che gli Stati membri possono imporre alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso di frequenze o di numeri, soltanto diritti amministrativi che coprono complessivamente i costi amministrativi sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'art. 6, par. 2, di tale direttiva [...]»<sup>27</sup>.

Tali diritti possono coprire soltanto i costi che si riferiscono alle attività specifiche sopra ricordate, i quali non possono comprendere altre voci di spesa. «Ne consegue, ad avviso della Corte, che [...] i diritti imposti ai sensi dell'art. 12 della direttiva autorizzazioni non sono volti a coprire i costi amministrativi di qualsivoglia tipologia sostenuti dalla autorità nazionale di regolamentazione (di seguito: ANR)»<sup>28</sup>.

Di qui la risposta alla questione sollevata nel senso che: «l'art. 12 della direttiva autorizzazioni deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla disciplina di uno Stato membro, [...], ai sensi della quale le imprese che prestano servizi o reti di comunicazione elettronica sono tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dalla ANR e non finanziati dallo Stato, il cui importo è determinato in funzione dei ricavi realizzati da tali imprese»<sup>29</sup>. Tuttavia, tale finanziamento deve rispettare tre condizioni e cioè che: «siffatto diritto sia esclusivamente destinato alla copertura dei costi relativi alle attività menzionate al par. 1, lett. a), dell'art. 12; la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superi i costi complessivi relativi a tali attività; lo stesso diritto sia imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente»<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> par. 4.

<sup>27</sup> par. 4.

<sup>28</sup> par. 5.3.

<sup>29</sup> par. 5.3.

<sup>30</sup> par. 5.3.



Il TAR, con la sentenza n. 3504 del 31 marzo 2014 ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'impugnazione avverso la delibera dell'AGCOM n. 573/10/CONS, perché sostituita completamente dalla delibera n. 98/11/CONS<sup>31</sup>.

Il TAR accoglie il ricorso proposto nei riguardi di quest'ultima, con contestuale annullamento dell'ingiunzione impugnata, previa disapplicazione della disciplina nazionale di cui le stesse fanno applicazione<sup>32</sup>. Il Collegio rileva l'illegittimità delle delibere avverse in base alla sua consolidata giurisprudenza e al mancato rispetto delle condizioni poste dalla CGUE<sup>33</sup>.

In merito alla prima condizione, il TAR ricorda che «gli unici oneri pecuniari che possono essere imposti dagli Stati sono quelli stabiliti dal diritto dell'Unione, e cioè i diritti amministrativi per come perimetrati dall'art. 12 delle direttive autorizzazioni»<sup>34</sup>. Il prelievo deve compensare le sole spese sostenute dall'AGCOM per l'attività di regolazione inerente al sistema di autorizzazione generale, e non le spese di funzionamento complessivo dell'autorità. Dunque, la prima condizione posta dalla CGUE non può essere soddisfatta, in quanto la delibera impugnata: «imponendo particolari oneri risultano nei fatti slegati da quelli sostenuti per determinate tipologie di attività»<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> par. 7.1.

<sup>32</sup> par. 7.3.

<sup>33</sup> Sentenza del 18 settembre 2003, cause riunite C-292/01 e C-293/01, *Albacom e Infostrada*, in *Raccolta*, p. I-9449. Per un'analisi vedi M. Cristina Reale, M. Borraccetti, *Da giudice a giudice. Il dialogo tra giudice italiano e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè Editore, 2008, p. 153 ss. La CGUE è intervenuta a seguito di una questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato concernente l'interpretazione della direttiva 97/13/CE recante una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazioni e il cui art. 11, in particolare, vieta agli Stati membri di imporre alle imprese titolari di licenze individuali, per il solo fatto che detengono tali licenze, prestazioni pecuniarie, quale un contributo calcolato sulla base di una percentuale della loro cifra d'affari, diverse e supplementari rispetto a quelle consentite da tale direttiva.

Le questioni sono state sollevate nell'ambito di due ricorsi proposti da Albacom e Infostrada, titolari di licenze per lo sfruttamento di reti di telecomunicazioni ad uso pubblico, contro un decreto interministeriale che assoggettava le società titolari di tali licenze al pagamento di un contributo calcolato in base ad una percentuale del loro fatturato.

Il Consiglio di Stato ha così proposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale: può la direttiva del 97/13/CE consentire agli Stati membri di imporre, a carico delle imprese titolari di licenza o autorizzazione per l'esercizio di attività di telecomunicazioni, prestazioni patrimoniali in qualsiasi modo denominate, diverse e supplementari rispetto a quelle consentite da tale direttiva?

Secondo la Corte, l'art. 11 della direttiva prevede espressamente che gli Stati membri fanno sì che i diritti richiesti alle imprese per le procedure di autorizzazione siano esclusivamente intesi a coprire i costi amministrativi connessi al volume di lavoro generato dal sistema delle licenze. La Corte rileva che il contributo c.d. controverso impone un onere calcolato sulla base del fatturato delle imprese titolari di licenze individuali e reintroduce in tal modo un ostacolo di natura patrimoniale alla procedura di liberalizzazione. Ne consegue che un tale onere pecuniario è contrario agli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario e non rientra nella disciplina comune istituita dalla direttiva del 1997.

La CGUE conclude che le disposizioni della direttiva vietano agli Stati membri di imporre alle imprese titolari di licenze, per il solo fatto di possedere tali licenze, prestazioni pecuniarie come quelle in esame, diverse e supplementari rispetto a quelle consentite da tale direttiva.

<sup>34</sup> TAR Lazio, Sez. II, sentenza n. 2530/2014, par. 8.

<sup>35</sup> par. 8.

La seconda condizione – relativa alla regola per cui la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di diritti amministrativi imposti alle imprese non deve superare i costi complessivi relativi alle attività di regolazione – è del pari non rispettata<sup>36</sup>. Il TAR ha sostenuto che «orbene, atteso che le spese di funzionamento sostenute dal quinquennio sono state integralmente coperte dal gettito del contributo, la rideterminazione tuttavia operata alla base imponibile si appalesa conseguentemente illegittima. A dimostrazione di ciò, nel periodo in esame (2006-2010), l'AGCOM ha realizzato non soltanto un equilibrio di bilancio, ma addirittura un extraprofitto. In altri termini, la sufficienza degli importi riscossi a coprire le spese di funzionamento sostenute nell'ultimo quinquennio non consente un "ampliamento" peraltro retroattivo della base imponibile e segna dunque l'illegittimità dei provvedimenti impugnati»<sup>37</sup>.

Infine, sulla terza condizione - incentrata sulla valutazione della proporzionalità del prelievo - il Collegio riprende le considerazioni svolte nei precedenti profili, consentendo in modo automatico di affermare il difetto pure della terza condizione posta dalla pronuncia della CGUE, in punto di "proporzionalità" del contributo imposto alla singola impresa. «Il fatto stesso di non aver ancorato la determinazione effettiva del contributo ad un limite massimo parametrato all'entità dei costi amministrativi che potevano essere presi legittimamente in considerazione rende non proporzionata la determinazione in concreto operata del contributo».

### **3.1 Il contributo al finanziamento dell'AGCOM: la sentenza del Consiglio di Stato**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 815 del 17 febbraio 2015, ha successivamente respinto il ricorso proposto dall'AGCOM contro gli operatori (Vodafone e altri), per la riforma della sentenza del TAR Lazio, resa tra le parti contraenti e concernente il contributo dovuto all'autorità dai soggetti gestori di telefonia mobile, per la gestione del regime autorizzativo e per la concessione dei diritti d'uso<sup>38</sup>.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato ha precisato che il prelievo dovrebbe essere caratterizzato da sobrietà e commisurato alle specifiche spese non di funzionamento generale dell'Autorità, ma per la gestione dell'autorizzazione generale.

---

<sup>36</sup> par. 9.

<sup>37</sup> par. 9.

<sup>38</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 815 del 17 febbraio 2015.

Le attività, da finanziare con prelievo, «sono solo quelle strumentali al rilascio ed a tutti gli aspetti di disciplina e gestione della stessa autorizzazione generale»<sup>39</sup>. Ciò è confermato pure dal considerando n. 30) alla direttiva 2002/20/CE, ai sensi del quale agli operatori del settore può essere chiesta la contribuzione: «a copertura delle spese sostenute dall'ANR per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso (allo scopo di coprire i) soli costi amministrativi veri e propri di queste attività. La presente controversia sembra ad avere ad oggetto l'ampliamento, o meno, della base imponibile; in realtà riguarda l'esatta identificazione del presupposto del prelievo de quo».

Per garantire un prelievo equo e correttamente calcolato, il Consiglio di Stato ha chiesto all'AGCOM di pubblicare un dettagliato rendiconto annuo, come previsto dalle direttive europee (art. 12, § 2 della direttiva 2002/20/CE). «Si tratta d'un documento che non coincide con il bilancio dell'Autorità, né lo doppia, giacché serve al calcolo, anch'esso soggetto a facile ed immediata leggibilità, delle differenze tra l'importo totale dei diritti riscossi ed i costi amministrativi sopportati, al fine pure di apportare le opportune rettifiche, in dare o in avere con le imprese contribuenti»<sup>40</sup>.

Il Consiglio di Stato, al fine di determinare il mercato rilevante soggetto alla contribuzione, rinvia alla delibera n. 34/06/CONS., in cui si individua il predetto mercato, che può essere oggetto di regolazione ex ante ovvero quello all'ingrosso di «terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili». Ai fini imponibili, ciò che rileva è dunque la definizione di tale mercato ai sensi della delibera n. 34/06/CONS., per i cui operatori appartenenti vige il relativo regime di autorizzazione generale ex art. 25 CCE. Quindi, «è materialmente vero che tutti i vari operatori nel settore delle comunicazioni elettroniche soggiacciono ad un unico regime del prelievo, ma ciascuna categoria per lo specifico mercato di sua competenza, in relazione, cioè, al contenuto del rispettivo regime autorizzativo e di regolazione ex ante ed al fine di finanziare detta Autorità con i ricavi corrispondenti e a detto mercato ed ai costi di gestione (previ e successivi dell'autorizzazione), negli ovvi limiti di concorrenza a tali spese e con ripartizione proporzionata tra i contribuenti».

Pertanto, «il prelievo de quo non è già una sovrimposta sui ricavi iscritti a bilancio, ma una tassa di scopo, ossia un'imposizione parzialmente commutativa. Essa infatti finanzia non già l'AGCOM in sé o per l'universo delle funzioni comunque afferenti al settore delle comunicazioni elettroniche, ma il servizio che rende agli operatori di sola quella frazione di tal settore che afferisce

---

<sup>39</sup> par. 2.

<sup>40</sup> par. 7.

al mercato della telefonia vocale mobile, di cui alla delibera n. 34/06/CONS e nella sola misura in cui e fintanto che quest'ultimo abbisogni di regolazione»<sup>41</sup>.

L'AGCOM, nel determinare un ampliamento della base imponibile, ha preso le mosse da due delibere (n. 693/08/CONS e n. 722/09/CONS), che hanno fissato i criteri di calcolo del prelievo in modo diverso dal passato, ma senza che le norme impositive fossero mutate. «Si muta la base imponibile, perché l'AGCOM ne reinterpreta il presupposto a parità di diritto positivo, senza, però, tener conto della correlazione logico-giuridica, nella determinazione del fatto imponibile e, più in generale, della stessa (pretesa) maggior attitudine alla contribuzione, tra tutti gli elementi del prelievo fin qui visti, in particolare i ricavi ritraibili dalla solo attività autorizzata e soggetta alla regolazione dell'Autorità».

«Scolorano, quindi, le considerazioni dell'appellante laddove afferma la necessità di un'ampia base contributiva, a carico degli operatori in quel mercato di riferimento, qual forma di garanzia della sua indipendenza. Tale argomento [...] non per ciò solo consente d'attrarre al prelievo anche cespiti per servizi o attività d'impresa sì indicati dalle norme UE, ma sui non si dimostra l'esercizio effettivo di potestà regolative [...]. L'autorità ha sic et simpliciter spostato il calcolo della base imponibile dai ricavi al netto di quelli per attività non riconducibili tra i servizi non regolamentati ai ricavi al netto di quelli non conseguiti nel settore delle comunicazioni elettroniche»<sup>42</sup>.

Secondo il Consiglio di Stato, per modificare il presupposto del prelievo e, con esso, pure i cespiti tassabili, non è sufficiente: a) che alcuni segmenti (nella specie, i VAS) di un unico comparto merceologico regolato possano, in linea di principio, formare oggetto di un'attività lato sensu regolatoria dell'autorità, essendo ciò una mera evenienza che, di per sé sola, non crea o attualizza una capacità contributiva; b) denominare in modo diverso un dato mercato. «Piuttosto, occorre che sul mercato stesso l'Autorità anzitutto eserciti un'attenta valutazione sul contesto competitivo in termini prospettici, sia tenendo in debito conto il prevedibile sviluppo dell'innovazione, sia rispettando, al contempo, il principio di neutralità tecnologica, prima d'intervenire e regolare il mercato stesso. E tale intervento in tanto può essere giustificato, in quanto dall'esito degli accertamenti previ (e nella sola misura in cui ciò occorre) l'Autorità deve effondere tal potestà regolatoria, a causa della riscontrata maggior o minor efficienza del mercato della

---

<sup>41</sup> par. 8.

<sup>42</sup> par. 9.

telefonia vocale mobile o di quel particolare segmento che vi afferisce, generando in tal modo spesa pubblica aggiuntiva, da finanziare con la tassa di scopo ex art. 1, co. 65 della l. 266/2005»<sup>43</sup>.

«È evidente che il prelievo copra i costi per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime dell'autorizzazione generale, ma ciò è un dato che si muove su un piano logico distinto e non confondibile con quello, caro all'appellante, d'attrarre a tassazione ricavi estranei a quel regime. Non importa se in varia guisa essi afferiscono al settore delle comunicazioni elettroniche, se poi, in pratica, l'attività che li genera non dà luogo a spese in capo all'ANR: tutto qui [...]. Senza la stretta correlazione, per definizione non si crea spesa pubblica finanziabile con il prelievo, onde ogni ampliamento della base imponibile, per ricavi non inerenti, è priva di presupposto e non evidenzia, in capo agli operatori, alcuna seria attitudine differenziata alla contribuzione»<sup>44</sup>.

#### 4. Conclusioni

(1) La questione dell'approvvigionamento delle risorse è strumentale a garantire che le autorità possano svolgere adeguatamente la propria missione istituzionale e siano indipendenti da qualsiasi tipologia di influenza esterna<sup>45</sup>; come specificato dall'indagine conoscitiva, «non esiste indipendenza che non sia anche indipendenza finanziaria e, quindi, se si vuole salvaguardare il sistema delle autorità, occorre incrementare la qualità della loro indipendenza finanziaria»<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> par. 10.

<sup>44</sup> par. 11.

<sup>45</sup> Cfr. M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, M. D'Alberti e A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 11 ss. «Vi è un altro punto delicato, che riguarda il finanziamento pubblico delle autorità indipendenti. E' un altro modo con il quale la politica condiziona o può condizionare l'indipendenza, un altro punto di influenza politica. Da questo punto di vista, i tagli italiani ai bilanci delle autorità indipendenti non vanno bene. Bisognerebbe spezzare una lancia, con tutte le cautele del caso, in favore dell'autofinanziamento delle autorità indipendenti, che è una buona valvola, e, a certe condizioni, andrebbe potenziata. Ma occorrerebbe, comunque, stabilire maggiori garanzie di entrate finanziarie, per evitare che le autorità si trovino esposte, al tempo stesso, ai tagli di risorse pubbliche e alle riduzioni dei finanziamenti provenienti dalle imprese nelle situazioni di crisi economica». Vedi anche G. Napolitano, *La riforma delle autorità indipendenti alla prova dell'esame parlamentare*, in Intervento al Seminario di Astrid "La nuova disciplina delle Autorità indipendenti", Roma il 18 giugno 2007, p. 5. «Si pensi al tema dell'autofinanziamento. Naturalmente, in proposito, possono sollevarsi molte obiezioni sul piano teorico. Non si può, tuttavia, trascurare il fatto che l'autofinanziamento oggi è la realtà per quasi tutte le Autorità. Se si vuol tornare indietro al finanziamento statale bisogna allora farsi carico del problema di un'adeguata copertura di bilancio per una tale scelta e assicurarsi della sua certezza nel tempo, per evitare che la leva finanziaria diventi un modo per condizionare indirettamente l'indipendenza delle autorità».

<sup>46</sup> Documento approvato dalla I Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, cit., p. 17.

L'OCSE ha elaborato delle linee-guida per supportare i paesi nella definizione della disciplina delle AAI. Tra i principi di *governance* fissati dall'OCSE vi è quello relativo al finanziamento delle autorità, in cui viene raccomandato «non solo la massima trasparenza ma anche l'erogazione di fondi su base pluriennale per evitare tagli repentini che costituiscano una ritorsione politica contro provvedimenti non graditi»<sup>47</sup>.

(2) Il problema della adeguatezza delle risorse è stato affrontato a più livelli di governo, in cui si rileva una netta contrapposizione: da un lato, la normativa sopranazionale intenta a raccomandare agli Stati membri la necessità di dotare adeguatamente le autorità di risorse e mezzi, al fine di garantire l'indipendenza istituzionale ed evitare il rischio di "cattura" da parte dei vertici politici e gruppi di pressione<sup>48</sup>; dall'altro lato, la normativa nazionale il cui obiettivo è il contenimento generale della spesa pubblica, anche con specifico riguardo alle AAI<sup>49</sup>.

(3) La differenza tra i due sistemi normativi si è manifestata anche nelle sentenze in esame: da un lato, la legislazione nazionale appare orientata a coprire con il ricorso ai contributi dei privati operatori del settore regolamentato tutti i costi delle autorità appunto non coperti dal finanziamento statale; dall'altro, nella prospettiva del legislatore comunitario, invece, l'imposizione di diritti amministrativi agli operatori appare giustificata esclusivamente sulla base dei costi effettivamente sopportati dalle ANR non per lo svolgimento di qualsivoglia tipologia di attività, ma in funzione dell'esercizio dell'attività di regolazione ex ante strumentale al rilascio delle autorizzazioni<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> OECD, *Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2014, p. 97 ss.

<sup>48</sup> M. De Benedetto, *Indipendenza e risorse delle Autorità Indipendenti*, cit., p. 3.

<sup>49</sup> Si veda il combinato disposto dei seguenti provvedimenti. Il decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*) le cui norme di contenimento dei costi hanno riguardato anche il sistema delle AAI. In particolare si pone un limite pari al 50 per cento dei costi sostenuti nel 2011 per le spese destinate all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi (art. 5, comma 2); si limita a 7 euro il valore dei buoni-pasto per il personale anche dirigenziale; si obbliga il personale, anche di qualifica dirigenziale, alla fruizione di ferie, riposi e permessi senza dar luogo in nessun caso alla c.d. "monetizzazione" (art. 5, comma 8); si vieta di attribuire incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza già appartenenti ai ruoli, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti (art. 5, comma 9); si prevede inoltre anche per le autorità il contenimento della spesa per consumi intermedi in misura pari al 5 per cento per il 2012 e al 10 per cento dal 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nel 2010 (art. 8, comma 3). Sulla retribuzione dei Presidenti e dei componenti delle AAI è intervenuto il DPCM del 23 marzo 2012 recante "Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali". In precedenza la retribuzione dei Presidenti e dei componenti delle autorità era infatti fissata in misura superiore al tetto massimo attualmente consentito. Infine, il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge n. 114 del 2014, il quale ha previsto all'art. 19 la soppressione dell'AVCP e all'art. 22 una serie di misure volte alla razionalizzazione delle autorità indipendenti, incentrate sulla riduzione della spesa.

<sup>50</sup> Cfr. AGCOM, *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma, 2014, pp. 343-344.

(4) Infine, sembra profilarsi un'altra stagione di riforma delle AAI, con la presentazione il 6 febbraio 2013 del ddl recante "Norme in materia di Autorità indipendenti" (Atto Senato n. 997) il cui iter parlamentare è lungi dall'essere concluso<sup>51</sup>. Il ddl di riforma prevede che «le autorità provvedano all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie assegnate, anche in deroga alla disciplina generale e speciale in materia di contabilità, ove le risorse provenienti dal finanziamento a carico degli operatori e del mercato siano prevalenti rispetto a quelle a carico del bilancio dello Stato previste a legislazione vigente. Le modalità di attuazione delle disposizioni normative per il finanziamento a carico degli operatori e del mercato sono fissate con propria deliberazione da ciascuna Autorità»<sup>52</sup>.

Il nostro ordinamento è connaturato da una "ansia riformatrice"<sup>53</sup> (anche con specifico riguardo al sistema delle AAI<sup>54</sup>) che, nella maggior parte dei casi, non ha prodotto i risultati sperati; pertanto, pare più corretto il suggerimento di autorevole dottrina, secondo cui piuttosto che «avviare una riforma generale delle AAI, servono pazienti modifiche caso per caso»<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Il testo attualmente è stato assegnato alla 1ª Commissione permanente.

<sup>52</sup> V. Sarcone, V. Vitullo, *L'Autorità per la regolazione dei trasporti nelle prospettive di riforma delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Amministrativamente*, fasc. n. 12/2013, p. 7.

<sup>53</sup> R. Pessi, *Il dialogo tra giurisprudenza costituzionale e sistema ordinamentale*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, p. 1543 ss. Vedi R. Bin, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2013, pp. 317-327.

<sup>54</sup> Nel 1997, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali aveva ipotizzato nel progetto di riforma presentato al Parlamento un apposito articolo dedicato all'investitura costituzionale degli organismi di garanzia; in particolare il progetto attribuiva, all'art.109, il rango costituzionale alle Autorità indipendenti, inserendolo nel Titolo V dedicato alle "Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia ed organi ausiliari". Nel corso della XV legislatura, è stato presentato un ddl governativo di riforma delle AAI (A.S. n. 1366 – 5 marzo 2007). Vedi sul punto N. Monfreda, *Le autorità amministrative indipendenti, caratteristiche generali e natura giuridica*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005, p. 4. Vedi G. Napolitano, *La riforma delle autorità indipendenti alla prova dell'esame parlamentare*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2007, p. 2 ss.

<sup>55</sup> M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, cit., p. 11 ss.