

L'organizzazione ibrida dell'IVASS: flessibilità organizzativa, autorevolezza ed efficacia

Dario Bevilacqua*

22 dicembre 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lo strano caso dell'ibridazione organizzativa di IVASS e Banca d'Italia. – 2.1. L'amministrazione camaleontica tra multi-organizzazione e complessità. – 2.2. Organizzazione ibrida e autorevolezza. – 2.3. Vantaggi, potenzialità e prospettive future dell'amministrazione a funzioni condivise. – 3. Conclusioni.

1. Introduzione

L'art. 13 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 stabilisce che il Direttore Generale della Banca d'Italia (di cui al co. 11) è anche, e in automatico, il Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (d'ora in avanti IVASS, Istituto o Autorità). Al contempo, il medesimo articolo dispone che il Direttorio di cui all'art. 22 dello Statuto della Banca d'Italia (co. 10, lett. c) costituisce uno dei due organi di direzione dell'Autorità¹. Proprio al Direttorio – integrato da due consiglieri – “spetta l'attività di indirizzo e direzione strategica dell'IVASS e la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni istituzionali in materia di vigilanza assicurativa” (co. 18).

Quando, una decina di anni fa, fu approvata la riforma dell'ISVAP, dando vita all'IVASS², in pochi hanno rilevato³ la peculiarità e la capacità trasformatrice del modello

*Ricercatore a t.d. - t.pieno (art. 24 co. 3-b, l. n. 240/10) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

¹L'altro organo è il Consiglio, le cui funzioni sono ricavabili dagli artt. 1-3 del Regolamento di Organizzazione dell'IVASS (Delibera del Consiglio n. 38 del 20 luglio 2021).

² Con il citato d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135, “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, detto anche “decreto *spending review*”.

³ Si rinvia a E. GALANTI, *L'Ivass, la vigilanza sulle assicurazioni e quella sulle banche*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2014, pp. 35 e ss. e 41; F. MOLITERNI, *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni [IVASS]*, in *Diritto on line*, Treccani, 2016, http://156.54.191.164/enciclopedia/istituto-per-la-vigilanza-sulle-assicurazioni-ivass_%28Diritto-on-line%29/ e G. VOLPE PUTZOLU, *Evoluzione del diritto delle assicurazioni: continuità*

organizzativo utilizzato, che prevede la condivisione di un dirigente apicale e di un organo di direzione tra due autorità che, pur simili, rimangono distinte. A tal riguardo, occorre osservare, in premessa, che la commistione di competenze e interessi tra settore bancario e assicurativo è ed era, al tempo della riforma, consolidata e acquisita⁴. E non è un caso se in passato in più occasioni si sia discusso di abolire la stessa ISVAP, affidandone le competenze alla Banca d'Italia o creando un istituto unico per la vigilanza sui servizi finanziari⁵. Nondimeno, la peculiare soluzione organizzativa che ha unito le due autorità, pur mantenendole separate, è rilevante per almeno altri tre motivi.

In primo luogo, conferma alcuni caratteri peculiari dell'organizzazione amministrativa, ossia il plurimorfismo, la complessità e la capacità adattiva⁶. Siamo molto lontani dal

o rottura con il passato?, in *Assicurazioni: Rivista di Diritto Economia e Finanza delle Assicurazioni Private*, 2013, pp. 175 ss.

⁴ A tal proposito si richiama quanto osservato da M.L. PASSADOR, *Tra mercati e vigilanza: il caso dell'ISVAP/IVASS*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, aprile 2017, pp. 273 ss. e letteratura ivi citata, tra cui le considerazioni di R. COSTI, *Stabilità e concorrenza nell'intermediazione finanziaria*, in *Proprietà e controllo dell'impresa. Il modello italiano, stabilità o contendibilità?*, Atti del Convegno di studi tenutosi in Courmayeur il 5 ottobre 2007, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 186: "la disciplina dei vincoli alla circolazione dei diritti è, nel mercato assicurativo, molto simile a quella rinvenibile sul mercato bancario e in quello mobiliare. Si differenzia tuttavia dalla prima per quanto concerne i processi di concentrazione, perché la stabilità dell'impresa di assicurazione non costituisce ragione sufficiente per non applicare le regole antitrust. Nel mercato assicurativo le regole antitrust prevalgono sempre e necessariamente sulle regole di settore. Si differenzia tuttavia dalla prima per quanto concerne i processi di concentrazione, perché la stabilità dell'impresa di assicurazione non costituisce ragione sufficiente per non applicare le regole antitrust. Nel mercato assicurativo le regole antitrust prevalgono sempre e necessariamente sulle regole di settore. Si differenzia, tuttavia, anche dalla disciplina prevista per il mercato mobiliare perché l'Agcm deve acquisire il parere dell'Isvap prima di adottare provvedimenti che coinvolgono imprese di assicurazione e pare ragionevole che tale parere abbia ad oggetto anche eventuali profili di stabilità interessati dal provvedimento antitrust. Parere che, come sappiamo, non è previsto per il mercato mobiliare". Sul punto si veda anche C. ARMBRUESTER, *La vigilanza su banche e assicurazioni: è meglio avere un'autorità o due?*, in A. COLAVOLPE, M. PROSPERETTI (a cura di), *Banche, assicurazioni e gestori di risparmio. Corporate governance, vigilanza e controlli*, Ipsoa, Milano, 2009, pp. 241 ss.

⁵ Sul tema C. DI NOIA, L. PIATTI, *Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano*, in *Quaderni di finanza Consob*, 30, settembre 1998; P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; ID., *Vigilanza: una o più istituzioni?*, in *Banca Impresa Società*, 3, 2001; F. KOSTORIS PADOA-SCHIOPPA (a cura di), *Le Autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Roma, 2002, *passim*. Mi sia consentito di rinviare anche a D. BEVILACQUA, *Le riforme della vigilanza finanziaria in una prospettiva comparatistica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2005, pp. 209 ss. Più di recente, si veda quanto osservato da E. PIRAS, *La vigilanza nel mercato assicurativo con specifico riguardo al settore della sanità integrativa*, in *Assicurazioni: Rivista di Diritto Economia e Finanza delle Assicurazioni Private*, n. 3/2022, p. 478.

⁶ "Prevalendo il plurimorfismo, che si è sostituito all'iniziale uniformità, l'organizzazione amministrativa si è modificata ed ora si caratterizza per la marcata frammentarietà e per la estrema differenziazione", C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (dir. da), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, parte generale, p. 266. Sul punto si richiamano altresì M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (Organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Enc. It., Roma, 1988, *ad vocem*; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Milano, 2001, p. 190 e ID., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 374 ss. Quanto ai collegamenti tra autorità si rinvia al tema dell'amministrazione a rete: H. HECLÓ, *Issue Networks and the Executive Establishment*, in A. KING (ed.), *The New American Political System*, Washington, AEI Press, 1978, p. 87 ss. e J. BLOM-HANSEN, A "New Institutional" Perspective on Policy Networks, in *Public Administration*, 1997, pp. 669 ss.

modello piramidale di Cavour⁷: non solo l'amministrazione pubblica si articola su vari e diversi centri di potere, non solo questi ultimi assumono conformazioni sempre nuove ed eterogenee, adattandosi alle funzioni da svolgere, ma tra gli stessi soggetti che compongono la struttura amministrativa si attivano legami, interazioni e persino fusioni o ibridazioni, come quella in parola. L'amministrazione in senso soggettivo è quanto mai fluida e cangiante, senza avere un paradigma rigido da seguire.

In secondo luogo, la creazione di modelli organizzativi originali non è fine a sé stessa e nemmeno mirata solo a garantire efficienza e speditezza: vi sono ragioni di cura concreta degli interessi pubblici per cui, a quattro anni dalla crisi finanziaria del 2008 e come risposta alla stessa, si è ritenuto che la regolazione e la vigilanza del settore assicurativo (e quindi anche delle attività di natura bancaria effettuate in tale contesto) dovessero coinvolgere l'autorità pubblica deputata a vigilare sulle banche (e viceversa). Da questa lettura si deve ragionare se l'ibridazione descritta produca un miglioramento della vigilanza in termini di efficienza e rapidità, efficacia e autorevolezza nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa.

Infine, in collegamento con i punti precedenti, si conferma l'importanza – *rectius*: la necessità – di un'amministrazione multidimensionale e interdisciplinare, che non lavori per compartimenti stagni non comunicanti o che divida le attribuzioni in base a materie separate in modo rigido e predefinito. Il settore della finanza – come altri – mostra l'utilità di adeguare il sistema amministrativo ai fini da perseguire, quindi alle funzioni da svolgere, senza perdere di vista la complessità del mondo che si pretende di governare. A fronte di ciò, si potrebbe riprendere una vecchia idea di Massimo Severo Giannini, che ipotizzava un'amministrazione per servizi⁸, in grado di superare la rigida separazione di attribuzioni che poi ha prevalso nell'ordinamento italiano, e fondare l'organizzazione amministrativa sull'aggregazione dinamica delle funzioni da svolgere, raggruppandole in unità organizzative ampie e multidisciplinari.

Il presente lavoro riprende la riforma legislativa che ha dato vita all'IVASS, per soffermarsi sul peculiare sistema organizzativo misto, in combinazione con la Banca d'Italia (§ 2). Di qui, si approfondiscono i tre aspetti appena accennati: la peculiarità del modello sotto il profilo organizzativo (§ 2.1); gli effetti di tale ibridazione su efficacia e indipendenza, in una parola sull'autorevolezza delle autorità coinvolte (2.2); i vantaggi e i rischi di un sistema organizzativo multidimensionale, fondato sulla complessità e sulla trasversalità delle funzioni da svolgere (2.3).

In sede di conclusioni (§ 3) si mettono in luce la poliedricità e la flessibilità del sistema organizzativo italiano e la sua capacità di adattarsi e reagire al contesto, che costituisce

⁷ Su quest'ultimo si veda, per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 199 e C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, cit., pp. 264 ss.

⁸ Ne danno conto S. CASSESE, *Miseria e nobiltà dello Stato italiano*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2022, pp. 8-9; ID., *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2015, p. 875; E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 260; M. MACCHIA, *Massimo Severo Giannini nell'età costituente*, in *Nomos*, 3, 2017, pp. 8-9.

un punto di forza nell'amministrazione dell'attuale complessità che caratterizza le società. Al contempo, si ribadiscono anche i possibili difetti e gli elementi critici del modello organizzativo descritto, ipotizzandone il trapianto anche in altri settori.

2. Lo strano caso dell'ibridazione organizzativa di IVASS e Banca d'Italia

Come è stato opportunamente osservato, “banche e assicurazioni condividono due caratteristiche cruciali, che le distinguono da tutti gli altri intermediari finanziari: le risorse che vengono loro affidate da depositanti o assicurati entrano direttamente nei loro bilanci, esponendo i clienti al rischio intrinseco di quei bilanci; al tempo stesso, banche e assicurazioni forniscono servizi – di deposito, credito e pagamento le une, di trasferimento del rischio, le altre – che sono di importanza vitale per l'economia la società, servizi a cui cittadini e imprese devono poter accedere con continuità”⁹.

A fronte della condivisione di caratteristiche come quelle appena descritte, in base alle quali istituire un sistema di vigilanza che ha sì le sue peculiarità, ma che deve anche scongiurare sovrapposizioni, inefficienze, conflitti di competenze o semplicemente un'attribuzione irrazionale dei relativi poteri, il legislatore italiano aveva a disposizione una pluralità di soluzioni organizzative: stabilire forme di coordinamento e di azione congiunta in capo all'IVASS e alla Banca d'Italia; assegnare le funzioni a un'unica autorità; riformare il sistema di regolazione e vigilanza sui mercati finanziari, passando da un modello per settori a uno per funzioni.

Ha prevalso la scelta per un sistema ibrido, sotto alcuni aspetti compromissorio, alternativo alle diverse opzioni proposte. Le ragioni sono molteplici. Tra queste, va menzionata la volontà di non sopprimere soggetti giuridici già presenti e di non alterare in modo troppo radicale uno schema di vigilanza che, con i suoi difetti, ha prodotto comunque risultati positivi¹⁰. Al contempo, prevedere una forma di vigilanza basata sulla

⁹ IVASS, *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto. Considerazioni del Presidente*, Roma, 2013, p. 4; A. Bailey, *The Evolution of Insurance Regulation: A Shifting Scope and New Frontiers*, 2013, 2, consultabile al sito: www.bis.org/review130220c.pdf. Sul punto si veda altresì F. MOLITERNI, *Op. cit.*, che richiama questa impostazione a p. 4.

¹⁰ Per il settore assicurativo, si possono ricavare numerosi dati sulla vigilanza e sui suoi risultati nelle varie relazioni annuali dell'IVASS. Su tutte, va citata quella del 2013, segnatamente nella versione sintetica a firma del presidente: IVASS, *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto Considerazioni del Presidente*, Roma, 26 giugno 2013, https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2013/IVASS-Considerazioni_finale.pdf, pp. 3-7, dedicate proprio al passaggio da ISVAP a IVASS. Più di recente si possono consultare: IVASS, *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2021*, Roma, giugno 2022, https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/Relazione_IVASS_sul_2021.pdf. Si veda altresì la nota della Banca d'Italia, *Risultati dello stress test europeo 2016*, Roma, 29 luglio 2016, in merito al sistema bancario, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/stress-test-2016/nota-stress-test-2016.pdf>. Un ulteriore commento è consultabile qui: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/stress-test-2016/index.html>. Si rinvia, infine, alla relazione annuale di Banca d'Italia: *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, Roma, 31 maggio 2023,

cooperazione e sul collegamento delle varie attività svolte dai due istituti considerati avrebbe potuto condurre a inefficienze e rallentamenti nel porre in essere le misure e gli interventi necessari.

Per quanto sin qui premesso, il legislatore ha optato per la scelta della commistione degli spazi organizzativi. Questa fa riferimento alla combinazione di più norme. La prima è l'art. 22 dello Statuto della Banca d'Italia, che stabilisce che il Direttorio della stessa "è costituito dal Governatore, dal Direttore generale e da tre Vice Direttori generali". A tale organo "spetta la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla Banca o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali", oltre alle competenze derivanti dalla partecipazione della Banca d'Italia al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). In parallelo, il già citato co. 18 dell'art. 13 del d.l. n. 95/2012 prevede che lo stesso organo, benché integrato con due consiglieri, svolga, con riferimento all'IVASS, sia l'attività di indirizzo e direzione strategica, sia l'adozione di provvedimenti aventi rilevanza esterna in materia di vigilanza.

Come si vede, si tratta di attività fondamentali, di indirizzo e direzione delle due amministrazioni, nonché di esternazione della volontà; con preciso riferimento a funzioni fondamentali, come quelle della vigilanza, sia bancaria, sia assicurativa. Ciò costituisce conferma che la scelta è strategica e figlia di un criterio di ragionevolezza, per cui determinate attività che Banca d'Italia e IVASS sono chiamate a svolgere prevedono un inevitabile coinvolgimento congiunto di entrambi i vertici delle due autorità, quindi di entrambe le competenze. Il sistema continua a riconoscere una distinzione tra settore bancario e settore assicurativo, affidando a due soggetti diversi la funzione di regolare e vigilare sui rispettivi comparti. Nondimeno, a fronte di fenomeni difficilmente distinguibili – che attraversano i due settori, che prevedono una commistione di operazioni, attività o soggetti, che coinvolgono più interessi pubblici da tenere insieme –, entrambi i regolatori pubblici agiranno tramite un organo interno che, affidando le decisioni finali ai vertici dirigenziali di entrambe le strutture, comprende e mette insieme le due finalità e i due approcci operando secondo una visione condivisa.

Su questo aspetto occorre rimarcare che la scelta effettuata dal legislatore va oltre il doppio incarico affidato al Direttore Generale di Banca d'Italia, che è anche il Presidente dell'IVASS: non si tratta solo di semplificare e accelerare un meccanismo di nomina, perché la condivisione del Direttorio pone la questione sul piano organizzativo e del funzionamento dell'autorità. Al contempo, proprio in merito a tale aspetto, lo stesso Direttorio dell'IVASS non agisce in via isolata, ma è affiancato dal Consiglio, il quale, nondimeno, è competente su tutti gli aspetti gestionali, organizzativi e contabili¹¹. Agisce,

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-gestione/2023/rel_gest_BI-2022.pdf. Per una ricostruzione critica dell'attività di Isvap, prima della riforma, si rinvia a E. PIRAS, *Op. cit.*, pp. 471 ss.

¹¹ Il Consiglio, *inter alia*, adotta il regolamento organizzativo e gli altri regolamenti che disciplinano il funzionamento dell'Istituto; determina la pianta organica del personale; esamina e approva il progetto di

quindi, in parallelo al Direttorio e, rispetto a questo, non si occupa di vigilanza, ma prevalentemente di gestione interna. Entrambi gli organi dettano gli indirizzi al Segretario Generale, che coordina la cosiddetta micro-organizzazione, ossia l'attività dei vari Servizi dell'Istituto.

Il disegno organizzativo descritto, quindi, è piuttosto originale, anche se nel panorama dell'organizzazione pubblica vi sono forme di organizzazioni composite o con organi condivisi. Nondimeno, nell'ordinamento italiano, a oggi, non sussistono figure amministrative che utilizzino un modello analogo. La scelta effettuata produce delle conseguenze, che vanno approfondite, come di seguito.

2.1. L'amministrazione camaleontica tra multi-organizzazione e complessità

L'ibridazione delle amministrazioni pubbliche non è un modello esclusivo dell'IVASS. È risaputo, del resto, che l'organizzazione amministrativa, da sempre e in special modo nelle cangianti società attuali, si adegua al soddisfacimento di funzioni diverse, che interessano più livelli di *governance* e che perseguono interessi pubblici eterogenei e non sempre in equilibrio. In questo senso si possono richiamare i modelli a rete o quelli compositi o, con ancor maggiori punti di contatto con il sistema IVASS-Banca d'Italia, il caso di organizzazioni miste, ibride appunto, come quella del Foro consultivo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)¹².

L'organo appena citato consiste in una struttura interna all'EFSA, composta da "rappresentanti degli organi competenti che svolgono negli Stati membri funzioni analoghe a quelle dell'Autorità, in ragione di un rappresentante per Stato membro" (art. 27, Regolamento Ue 2002/178)¹³. Il legislatore europeo, invece di creare un sistema a rete con al centro un'Agenzia comune in connessione cooperativa con i soggetti speculari nazionali, ha scelto di istituire un ufficio interno a questa, presieduto dal suo direttore esecutivo, ma *composto* dai rappresentanti nazionali delegati dalle rispettive autorità: l'ufficio è quindi europeo e fa parte dell'EFSA, ma i suoi membri, ad eccezione del

bilancio di previsione finanziaria e di esercizio; attua gli indirizzi e gli atti di direzione strategica del Direttorio integrato (art. 5, Statuto IVASS, adottato con d.P.R. del 12 dicembre 2012).

¹² Per un approfondimento, mi sia consentito di rinviare a D. BEVILACQUA, *Le "amministrazioni tecniche": l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e i Joint FAO/WHO Expert Committees. Un'analisi comparata*, in S. BATTINI, G. DELLA CANANEA, E. CHITI, C. FRANCHINI E B.G. MATTARELLA (a cura di), *Sistemi regolatori globali e diritto europeo*, Quaderno n. 6 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011.

¹³ Il foro consultivo ha finalità consultive, che si esplicano in attività di: cooperazione e armonizzazione nei metodi e nelle procedure di interpretazione, valutazione e comunicazione del rischio tra gli Stati membri e tra questi e la Comunità; incremento dell'efficienza attraverso ricerche comuni e articolate, tese ad evitare che si verifichino duplicazioni o sovrapposizioni; miglioramento della qualità dell'*output* scientifico, mediante il coinvolgimento di un apparato composito e variegato di *risk assessors*; pluralizzazione della procedura scientifica, mediante un decentramento organizzativo che apre il procedimento alla consultazione congiunta di soggetti pubblici dislocati sul territorio, alla valutazione e alla verifica da parte di autorità nazionali più vicine ai singoli cittadini dei diversi Paesi.

presidente, sono titolari di organismi nazionali speculari alla stessa e agiscono in veste di rappresentanti di questi ultimi.

Il Foro permette la contemporanea condivisione di informazioni, proposte e opinioni delle autorità competenti degli Stati membri, così che il legame tra i poteri pubblici dell'Ue e nazionali si sviluppa direttamente in un ufficio europeo, assumendo una composizione "orizzontale". Si ottiene pertanto una struttura organizzativa che non mette in collegamento reticolare le diverse autorità competenti, ma le integra, strutturalmente oltre che funzionalmente, in un unico ufficio a carattere composito. Questo adotta pareri congiunti che, benché non vincolanti ("consiglia"), né definitivi, sono il risultato di un agire integrato, congiunto e sincrono che bilancia interessi comunitari, statali e misti.

In modo analogo, il d.l. che ha istituito l'IVASS non ha introdotto, per quest'ultima, meccanismi di collegamento, coordinamento o dialogo funzionale con la Banca d'Italia, ma ha disposto la costituzione di una struttura organizzativa in comune con la stessa autorità bancaria, con funzioni direttive e provvedimentali. Questa scelta organizzativa risponde a una precisa finalità: combinare insieme, coniugandole e considerandole contestualmente, le diversità e le analogie di due settori finanziari distinti e però contigui e, spesso, intrecciati reciprocamente. Al contempo, ha riflessi anche sul piano del funzionamento e dell'efficacia della sua azione. Nel rinviare ai successivi paragrafi l'analisi di questi due aspetti, con riferimento all'organizzazione si osserva quanto segue. In primo luogo, il modello descritto contribuisce a una tendenza comune degli apparati organizzativi nazionali, che, soggetti a continui cambiamenti e aggiustamenti, non rispondono a caratteristiche sostanziali predefinite, ma alle (nuove) funzioni¹⁴ e finalità che sono chiamati a perseguire¹⁵. Nel caso in parola, infatti, si hanno due organizzazioni amministrative distinte, peraltro caratterizzate da indipendenza e settorialità¹⁶, che condividono una parte di apparato, il quale, pur dando vita ad attività differenti – quando

¹⁴ Tale visione risponde alla dottrina, che in Italia deve la sua diffusione a Massimo Severo Giannini, per la quale sono le funzioni a determinare l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Si veda M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 1959, n. 23, pp. 11 ss. ora in *Scritti (1955 – 1962)*, vol. 4, 2004, pp. 719 ss.

¹⁵ Conseguentemente, come è stato osservato, "non seguono né attuano un disegno unitario; al contrario, essi si ispirano a logiche divergenti, che producono, in molti casi, risultati contraddittori", L. FIORENTINO (a cura di), *L'organizzazione centrale dello Stato tra tentativi di innovazione e conservazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 165.

¹⁶ Si vuole qui richiamare la figura dell'"ordinamento sezionale", ideata da Massimo Severo Giannini, giacché nel settore considerato la regolazione finanziaria si rivolge proprio attorno a basi economiche identificabili in attività imprenditoriali che presentano aspetti di pubblico interesse, è organizzata con apposite strutture amministrative ed è dotata di normazioni specifiche, in parte anche tecniche. Sul tema si rinvia a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993³, p. 172; ID., *Il nuovo t.u. delle leggi bancarie e l'ordinamento sezionale del credito*, in S. AMOROSINO (a cura di), *Le banche. Regole e mercato. Dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Giuffrè, Milano, 1995; ID., *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, in S. AMOROSINO (a cura di), *La ristrutturazione delle Banche pubbliche*, Milano, 1991; M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949; S. AMOROSINO, *L'ordinamento amministrativo del credito*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, SSPA, 1995; S. CASSESE, *Dalla Sec alla Consob, ed oltre*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 2004; A. MASSERA, *L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero: teoria e norme*, Nuove ricerche, Ancona, 1979.

agisce per conto dell'una o dell'altra –, decide secondo una visione condivisa e che tiene in conto dei fini pubblici assegnati a entrambi i soggetti coinvolti. La necessità di soddisfare esigenze in divenire e di difficile collocazione settoriale favorisce la creazione di moduli organizzativi nuovi e sperimentali, connaturati da fluidità e flessibilità, che danno vita a sistemi comuni, creando unità e stabilità e denotando una particolare adattabilità agli sviluppi socioeconomici in continua evoluzione¹⁷. Tali soggetti, pertanto, sono dinamici e atti al cambiamento, ma difficilmente definibili o inquadrabili in un archetipo preciso, e non sempre adeguatamente controllabili dai destinatari delle loro attività. Nondimeno, nel caso di specie, il fatto che regolatori indipendenti e autonomi non siano tenuti a fornire le medesime garanzie di *accountability* di altre autorità favorisce la loro capacità di organizzarsi secondo schemi nuovi, che non devono assicurare una particolare rispondenza a modelli predefiniti per assicurarne il controllo.

In secondo luogo, si conferma la tendenza dell'organizzazione amministrativa a svilupparsi come un sistema multiforme, che anche per modelli analoghi presenta, all'interno dei vari enti, strutture diverse e peculiari, incluse quelle ibride. Come già avviene in ambito globale, anche a livello nazionale il quadro è eterogeneo e "disarmonicamente organizzato", caratterizzato da multi-organizzazione e "ad hoc-crazia"¹⁸: esso adatta le proprie strutture all'estemporaneità e alle caratteristiche proprie degli obiettivi da perseguire, dando vita a modelli dinamici e cangianti. Si afferma così un sistema mutevole, composto da diversi moduli organizzativi e subordinato alle esigenze pubbliche e al loro carattere contingente¹⁹.

2.2. Organizzazione ibrida e autorevolezza

Come anticipato, il modello organizzativo descritto non risponde solo a esigenze funzionali e di efficienza, ma serve altresì a perseguire in modo più efficace gli interessi pubblici ad esso affidati.

Occorre quindi indagare gli effetti dell'ibridazione sul piano dello svolgimento delle funzioni di regolazione e vigilanza sul settore assicurativo. In prima battuta, non è

¹⁷ In dottrina si è descritta la capacità di adattamento alle evoluzioni del sistema, definendola "*relational rationality*", MCCLENNEN, citato in K.-H. LADEUR (a cura di), *Public Governance in the Age of Globalization*, Burlington, USA, Ashgate, 2004, p. 5.

¹⁸ S. CASSESE, *Chi governa il mondo? La dimensione globale della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 22.

¹⁹ Quest'ultimo aspetto è condizionato dalle dinamiche extra-nazionali – si pensi al sistema europeo di vigilanza finanziaria – ma ha anche una sua autonomia: l'ibridazione del modello italiano non è prevista tra la *European Banking Authority* e la *European Insurance and Occupational Pensions Authority*. Ma il processo di condizionamento non avviene in via formale e istituzionale, quanto per osmosi e per analogia tra i sistemi: la complicazione e la multidimensionalità del quadro degli interessi pubblici da perseguire si presenta, in forme simili, sia negli spazi sociali extranazionali, sia entro le mura domestiche; quindi le amministrazioni si adeguano, assumendo le forme più adatte a fronteggiare problemi comuni e a operare entro un tale sistema.

irrilevante considerare che la condivisione del Direttorio ha un impatto su entrambi i settori considerati: non solo la vigilanza assicurativa tiene in considerazione gli aspetti peculiari del settore bancario, segnatamente nei confronti di imprese assicurative che operano come istituti di credito, ma avviene anche l'opposto. Di qui, la stessa Banca d'Italia si avvantaggia della compresenza del personale IVASS per meglio vigilare su banche che vendono prodotti assicurativi²⁰. Conseguentemente, ancorché l'autorevolezza della Banca nazionale e il rapporto di sovra-ordinazione tra Governatore BDI e Presidente IVASS lascino intendere un'influenza indiretta della prima sull'Istituto di vigilanza delle assicurazioni²¹, l'utilità del sistema ibrido vale per entrambi gli organismi²².

Un secondo aspetto da mettere in rilievo combina l'efficienza organizzativa con la semplificazione dell'attività che le autorità sono chiamate a svolgere: a fronte di fenomeni ambigui, di soggetti che trattano prodotti di entrambi i settori, non vi sarà bisogno di distinguere competenze, di stabilire un dialogo, di richiedere pareri, di condividere informazioni, perché l'organo principale, competente a dettare la linea di azione, importa le competenze di entrambi gli istituti di vigilanza e ha poteri di direzione nei confronti dei servizi di entrambe le autorità. A differenza dei prodotti finanziari del mercato mobiliare, per cui un eventuale coinvolgimento di imprese assicurative condurrà l'IVASS a cooperare con la Consob, l'intersettorialità propria della "bancassicurazione" è qui gestita direttamente dal Direttorio in quanto organo comune. Il che spiega anche perché l'ibridazione descritta risulta meno facilmente percorribile con l'autorità di vigilanza sul mercato mobiliare. Di contro, ne risentono la proceduralizzazione e la trasparenza del meccanismo decisionale, perché è meno agevole distinguere chi fa cosa e in nome di quali interessi, ma si ha un guadagno in termini di speditezza ed efficienza perché

²⁰ Sul punto, si rileva che questo tipo di apporto ha riguardato, sinora, prevalentemente i rapporti tra dirigenti apicali, giacché sul piano operativo, le risorse dell'IVASS difficilmente possono essere fornite a concreto supporto dell'attività di Banca d'Italia a causa del blocco della pianta organica e della sofferenza di personale. Al contrario, è frequente il fenomeno inverso, come dimostrano le relazioni sulla dotazione organica dell'IVASS dal 2019 al 2022 (https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/amministrazione-trasparente/dotazione-organica/IVASS_DotazioneOrganica_2019.pdf; https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/amministrazione-trasparente/dotazione-organica/PIANTA_ORGANICA_COSTO_PERSONALE_2020.pdf; https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/amministrazione-trasparente/dotazione-organica/IVASS_DotazioneOrganica_2021.pdf.pdf; https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/amministrazione-trasparente/dotazione-organica/PIANTA_ORGANICA_COSTO_PERSONALE_2022_bis.pdf), in cui il personale distaccato da Banca in IVASS è passato da 27 a 33, poi a 44 unità.

²¹ Il rapporto tra le due autorità è descritto in questi termini da E. PIRAS, *Op. cit.*, che a p. 477 afferma che l'IVASS, pur rimanendo distinto da Banca d'Italia, è stato collocato sotto la *governance* di quest'ultima, da cui recepisce indirizzi e coordinate strategiche.

²² Per avere un quadro sui più recenti risultati della vigilanza assicurativa si rinvia alla relazione annuale dell'IVASS (*Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2021*, Roma, 28 giugno 2022, https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/Relazione_IVASS_sul_2021.pdf), ove si fa riferimento sia all'azione di vigilanza prudenziale (pp. 131 ss.), sia alla vigilanza sulla condotta di mercato e per la tutela del consumatore (p. 169 ss.), riportando dati di crescita in entrambi i settori di intervento. Si veda inoltre il riferimento alla vigilanza sui conglomerati finanziari a p. 145.

l'accentramento in un unico contesto di spazio e di tempo velocizza le decisioni da prendere.

Proprio la semplificazione amministrativa favorisce l'indipendenza e l'autorevolezza delle amministrazioni coinvolte. Sotto il primo profilo, la presenza di un organo interno a competenza condivisa pone al riparo l'attività di vigilanza da potenziali condizionamenti relativi allo sconfinamento da un settore all'altro: il sistema è concepito per vigilare su banche, assicurazioni e modelli ibridi, senza che i caratteri dei soggetti vigilati possano alterare l'approccio dei vigilanti o necessitare condizionamenti esterni. Di contro, è vero altresì che una prevalenza della Banca d'Italia nel dettare indirizzo e approcci, farebbe dell'IVASS un'autorità parzialmente indipendente, perché l'organizzazione dei due istituti la collocherebbe in posizione di subordinazione rispetto a BDI²³.

Quanto all'autorevolezza, benché, come detto, si possa inquadrare il sistema descritto come un rapporto in cui l'autorità più importante detta la linea anche all'altra, entrambi gli istituti guadagnano in tale contesto. Primo: perché si emancipano dall'ipotesi più scontata di contestazione, ossia quella che ritiene entrambe prive della necessaria *expertise* per gestire i casi ambigui e trasversali. In secondo luogo, perché l'incremento della complessità favorisce una sorveglianza più consapevole, fondata su maggiori conoscenze. Infine, perché la capacità di intervenire con tempi accorciati rispetto a situazioni in cui è necessario stabilire dialoghi e connessioni rende più efficace l'intero processo di vigilanza finanziaria sui settori considerati.

Un ultimo elemento di rilievo concerne alcuni risultati del decennio trascorso, di coamministrazione dei due settori. Facendo riferimento al comparto assicurativo, secondo la prospettiva assunta in questo scritto, si nota che lo stesso rivela crescita costante sotto il profilo degli utili e della stabilità²⁴, il che risponde a una finalità propria della vigilanza macroprudenziale dell'IVASS, ove può essere chiamata in causa anche la BDI²⁵. A tal riguardo, come è stato riportato²⁶, l'attività di vigilanza ha guadagnato una sua centralità

²³ È la tesi di G. VOLPE PUTZOLU, *Op. cit.*, p. 175.

²⁴ Sul punto, ad esempio, sebbene nel 2022 si sia registrato un calo di profitti nel ramo "vita", questo inverte un trend di crescita decennale, che conferma lo stato di salute del sistema. A conferma, si rinvia alle considerazioni dell'ultima relazione annuale dell'IVASS (*Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2022*), Roma, 19 giugno 2023, p. 15: "Il ROE (risultato di esercizio su patrimonio netto) per l'intero comparto assicurativo è pari al 3,2%, oltre 5 punti percentuali in meno rispetto al 2021. Nella gestione vita si passa dal 9,9% nel 2021 al -1%, mentre per la gestione danni la redditività aumenta di un punto percentuale raggiungendo l'8,1%. La ridotta profittabilità dei rami vita si traduce in un risultato d'esercizio in perdita per -0,4 miliardi, a fronte dei +4,3 miliardi nell'anno precedente. Le perdite dei rami vita interrompono una successione di risultati positivi nel periodo 2012-2021. I rami danni registrano un utile pari a 2,7 miliardi, quasi invariato rispetto al 2021. Il risultato tecnico del ramo r.c. auto e natanti è in perdita per la prima volta dal 2011 per -0,1 miliardi; al contrario, i rami danni diversi dalla r.c. auto e natanti, sono caratterizzati da un utile tecnico pari a 2,1 miliardi".

²⁵ *Ibidem*, pp. 107 ss. e pp. 121 ss.

²⁶ Lo riporta E. PIRAS, *Op. cit.*, p. 478, che richiamando M. SCALISE, *Commento all'art. 5*, in A. CANDIAN, G. CARRIERO (a cura di), *Codice delle assicurazioni (d.lgs. 7 settembre 2009) annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2014, p. 31, evidenzia il miglioramento tra i due istituti.

e una maggiore efficacia con l'istituzione della nuova autorità, rispetto ai risultati ottenuti dall'Isvap.

2.3. Vantaggi, potenzialità e prospettive future dell'amministrazione a funzioni condivise

Il settore della finanza mostra la necessità di un'amministrazione multidimensionale e interdisciplinare, che non lavori per compartimenti stagni non comunicanti o che divida le attribuzioni in base a materie separate e predefinite per legge. In questo, come in altri settori oggetto di regolazione pubblica, questa rigidità può essere nociva all'efficienza e all'efficacia amministrativa, segnatamente in un mondo che cambia continuamente e nel quale gli interessi pubblici sono raramente separati gli uni dagli altri. Di qui, il sistema amministrativo deve essere in grado di adattarsi alla mutevolezza dei fini da perseguire, quindi a funzioni non facilmente inquadrabili in settori o materie e condizionate dalla complessità delle dinamiche sociali in cui si affermano.

Un termine di raffronto, utile per comprendere tale esigenza, si rinviene nel settore ambientale. La regolazione pubblica tesa a proteggere gli ecosistemi e a favorire la transizione ecologica non può essere circoscritta alle mere finalità di tutela della natura o suddivisa a seconda dei settori (acqua, aria, suolo) o affidata a soggetti pubblici che si limitano a vietare comportamenti nocivi o con funzione di prevenzione di rischi per la salute umana, animale o vegetale. Tutelare l'ambiente – dall'idea dello sviluppo sostenibile²⁷, passando per il principio di integrazione²⁸, sino al *Green Deal*²⁹ – vuol dire

²⁷ Lo sviluppo sostenibile, che mira a proteggere l'ambiente e al tempo stesso favorire lo sviluppo sociale ed economico, è stato riconosciuto come principio di diritto internazionale con la *Rio Declaration*, adottata dalla Conferenza internazionale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED), del 1992 e con l'UN Doc. A/57/329, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, del 31 agosto 2002. Il tema è molto discusso, sin dal noto Rapporto Brundtland (*Il nostro futuro comune*), del 1987, che lo definisce come "lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri" (World Commission On Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford Paperbacks, 1990). Nei decenni successivi la letteratura sul tema è divenuta molto copiosa e variegata. Senza essere esaustivi, si rinvia a E. TIEZZI, N. MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Donzelli, Roma, 1999; G. GUIDO, S. MASSARI, *Lo sviluppo sostenibile. Ambiente, risorse, innovazione, qualità. Scritti in memoria di Michela Specchiarello*, Franco Angeli, Milano, 2013; J.D. SACHS, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, New York, 2014; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA E F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 433 ss.; ID., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010 e B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023.

²⁸ Senza la pretesa di essere esaustivi si rinvia a A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?* In *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2021, p. 449 e C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, pp. 849 ss.

²⁹ Si rinvia a: J. RIFKIN, *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Mondadori, Milano, 2020; N. CHOMSKY, R. POLLIN,

tenere insieme una serie eterogenea di interessi e finalità pubbliche, che devono essere combinate e bilanciate tra loro. Occorre, ad esempio, promuovere e incentivare attività economiche che producano crescita senza compromettere l'ambiente. Occorre verificare che la protezione degli interessi ambientali non impoverisca in modo eccessivo alcune aree geografiche o alcune categorie sociali. Occorre valutare se l'abbattimento delle emissioni inquinanti non sia dannoso nei confronti di altri interessi meritevoli di tutela, come il consumo di suolo agricolo e il paesaggio, potenzialmente danneggiati dalla costruzione di impianti di energie rinnovabili come quelli fotovoltaici o eolici.

Ne consegue che anche i soggetti pubblici deputati a curare questi interessi abbiano la capacità di bilanciarli e, a seconda, distinguerli o tenerli insieme, mantenendo comunque un approccio olistico, utile sia in termini di efficienza operativa, sia per il soddisfacimento degli stessi interessi pubblici in gioco.

Quello appena esaminato è solo uno dei tanti esempi di come, a oggi, le diverse materie che sono oggetto di regolazione e amministrazione pubbliche siano spiccatamente multidimensionali e complesse, composte da una molteplicità di sottosettori che si intrecciano reciprocamente ed espongono gli interessi coinvolti a un conflitto. Da questo quadro deve dipendere anche il sistema organizzativo delle amministrazioni competenti ad agire in tali ambiti. Ciò è avvenuto solo in parte, il che ha prodotto sovente risposte inadeguate a problemi complessi. Viceversa, il caso dell'IVASS costituisce un modello da considerare come paradigma di riferimento per altri settori dell'ordinamento, in quanto capace di organizzare la struttura pubblica competente secondo uno schema speculare alla complessità del settore di intervento.

Il modello descritto, quindi, è riproducibile anche in altri contesti (come dimostrato dall'esempio del Foro consultivo dell'EFSA) sia orizzontali (tra soggetti interni al medesimo ordinamento), sia verticali (componendo parti di amministrazioni di più livelli di *governance*). Le autorità amministrative si parlano e nel farlo compongono interessi, dirimono antinomie, confrontano buone pratiche, condividono competenze eterogenee. Con la modalità descritta, come detto, il dialogo risulta più efficiente, più veloce e più efficace. Benché la minore proceduralizzazione dell'attività decisionale la rende anche più opaca e non consente di distinguere se tra le due autorità si viene a creare una sovraordinazione, per cui di fatto le decisioni sono assunte da quella più autorevole, secondo il proprio approccio. Questo difetto, che si traduce in una diminuzione dell'*accountability*, è di minor peso in amministrazioni indipendenti, ma può sollevare problemi negli enti chiamati a rendere conto della loro attività.

The Climate Crisis and the Global Green New Deal: The Political Economy of Saving the Planet, tr. it. *Minuti contati. Crisi climatica e Green New Deal globale*, Ponte delle Grazie, Milano, 2020; A. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, tr. it. *Il Green New Deal. Cos'è e come possiamo finanziarlo*, Fazi Editore, Roma, 2019; A.A. AŞICI, Z. BUNUL, *Green New Deal: A Green Way out of the Crisis?*, in *Env. Pol. Gov.*, 22, 2012; A. BONGARDT, F. TORRES, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, in *Journal of Common Market Studies*, 1, Vol. 60, 2022; D. BEVILACQUA e E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, 2024.

Nel caso descritto, uno degli elementi di forza individuati dal legislatore consiste nella capacità di svolgere un servizio di vigilanza sufficientemente esaustivo da comprendere, oltre ai casi standard, anche quelli complessi e ibridi, come la bancassicurazione: ciò che interessa non è il *chi* dell'amministrazione – secondo l'idea che esige di attribuire poteri a determinate figure giuridiche –, ma il *come* – ossia in che modo organizzare le strutture pubbliche per perseguire al meglio determinate finalità. Ecco perché questo modello si avvicina a quello cosiddetto "per servizi" immaginato da Massimo Severo Giannini³⁰.

In questo come in altri ambiti, è utile riprendere l'idea dell'insigne giurista, che ipotizzava un'amministrazione organizzata per macroaree, cui assegnare il compito di fornire una pluralità di servizi. Lo stesso Giannini evidenziava – e la storia successiva alle sue valutazioni gli ha dato ragione – che una suddivisione troppo rigida, per materie e a compartimenti stagni, favorisse un'iperspecializzazione, non utile per il dialogo tra le amministrazioni³¹. E se la critica ai costituenti avanzata allora da Giannini³² risultava fondata, a maggior ragione nella società attuale appare necessario, se non modificare il sistema organizzativo, rendere più complesse e multidimensionali le amministrazioni, per esempio tramite forme di collegamento e combinazione istituzionali, anche analoghe a quella creata per IVASS e Banca d'Italia.

Una trasformazione radicale dell'intero sistema amministrativo è un disegno molto ambizioso e che non si adatta a una rapida analisi come quella proposta in questa sede. Nondimeno, il punto di raccordo tra la proposta gianniniana e il caso dell'IVASS, all'interno del contesto attuale, suggerisce alcuni elementi positivi nell'ipotizzare riforme settoriali che accentuino la presenza di amministrazioni pubbliche ibride e composite. Questo approccio, come rilevato *supra*, al § 2.1, deve comunque rispondere al criterio della flessibilità organizzativa, per cui non si può individuare un modello valido per tutti i casi e in senso assoluto, ma occorre adattare le molteplici forme strutturali alla complessità delle funzioni da svolgere nei diversi settori.

3. Conclusioni

La descrizione del modello ibrido di IVASS e Banca d'Italia ha permesso di soffermarsi su alcuni aspetti ritenuti meritevoli di attenzione, sintetizzati come segue.

³⁰ Vedi *supra* nota n. 9.

³¹ Proposta di M.S. GIANNINI, T. BARBARA "Sul riordinamento delle amministrazioni centrali".

³² Nel 1979 proprio Massimo Severo Giannini scriveva che "i costituenti non ebbero consapevolezza dei problemi autentici che in quel momento si ponevano per i pubblici poteri" (*L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in AA.VV. *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, ora in ID., *Scritti*, VII, Giuffrè, Milano, 2005, p. 279). Ad avviso dell'insigne giurista, nella parte sull'organizzazione degli uffici il costituente si era mosso senza "idee chiare": "sulla base di alcune idee che si era formato in ordine al precedente regime" (p. 278). Sul tema è utile consultare la ricostruzione fornita da E. BALBONI, *Op. cit.*, p. 260.

Il primo riguarda il disordine organizzativo che connota l'attuale amministrazione pubblica, rendendola cangiante e di difficile collocazione. Tale aspetto ha il difetto di contribuire all'entropia organizzativa, che non ne facilita il controllo, ma possiede anche aspetti positivi. Ad esempio, traduce la risposta del sistema amministrativo alla complessità delle dinamiche sociali e, grazie alla sua capacità adattiva, sfrutta i diversi tipi organizzativi per svolgere in modo più efficiente le proprie funzioni e per un migliore perseguimento degli interessi pubblici. Ciò, peraltro, è speculare alla medesima eterogeneità organizzativa che si riscontra al di là dei confini nazionali, esemplificata dal concetto di *ad hoc-crazia*. Quella che è adesso una tendenza potrebbe divenire un nuovo paradigma teorico, utile ad articolare le strutture organizzative delle amministrazioni anche in altri ambiti.

In collegamento con quanto appena detto, il secondo aspetto interessante riguarda la capacità di funzionamento del sistema ibrido preso in esame. Questo, infatti, può costituire una ragione di successo sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'autorevolezza delle due autorità coinvolte, che si avvantaggiano dall'ibridazione organizzativa. E, come detto, è un modello trapiantabile anche in altri contesti. Nondimeno, può sollevare problemi sotto il profilo delle garanzie procedurali e della trasparenza, che rischiano di essere parzialmente sacrificate a beneficio di una maggiore efficienza ed efficacia decisionale, nonché in merito ai diversi ruoli di sovra e subordinazione delle due autorità costituenti il regime organizzativo comune.

In terzo luogo, in tema di autorevolezza della stessa IVASS, si possono formulare due giudizi alternativi. Da un lato vi si può vedere un rafforzamento, perché nel condividere poteri con un'altra autorità, essa riesce a esercitarli con maggiore efficacia nei confronti dei destinatari della sua attività, guadagnando in termini di capacità decisionale e di effettività. Dall'altro, non prevedere un semplice dialogo³³, istituendo invece un meccanismo che di fatto potrebbe tradursi in un'eterodirezione da parte della Banca d'Italia, potrebbe essere inquadrato come un depotenziamento dello stesso Istituto per le assicurazioni. Questa seconda lettura, ad esempio, potrebbe trovare conferma nella mera presenza, all'interno del Direttorio integrato, del Governatore di Banca d'Italia, che è in posizione sovraordinata rispetto al suo direttore generale, ossia il Presidente dell'IVASS. Infine, la capacità di creare un sistema di regolazione condiviso e dai confini ampi richiama il paradigma dell'amministrazione per servizi e macroaree, che potrebbe quindi divenire un punto di riferimento per ripensare il sistema amministrativo, organizzandolo secondo un disegno diverso, che tenga in maggiore considerazione la complessità e i

³³ È ciò che avviene, ad esempio, con la Consob e l'AGCM per quel che riguarda i prodotti finanziari emessi da compagnie assicurative e la tutela della concorrenza. Su questi aspetti si richiama S. AMOROSINO (a cura di), *Manuale di diritto del mercato finanziario*, Giuffrè, Milano, 2014; ID., *Il diritto delle assicurazioni nell'unitarietà delle regolazioni dei tre mercati finanziari*, in *Dir. merc. ass. fin.*, 2016, pp. 253 ss.; G.L. CARRIERO, *Vigilanza e intersezioni tra mercato bancario, assicurativo e finanziario*, in *Idem*, pp. 395 ss. e G.C. CORVESE, *La tutela dell'investitore in prodotti finanziari assicurativi tra il ritorno alla vigilanza settoriale e la necessità di livellare il piano di gioco fra il mercato mobiliare ed il mercato assicurativo*, in M. MANCINI (a cura di), *Regole e mercato*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 478 ss.

collegamenti tra interessi. Con una serie di vantaggi: elevata capacità adattiva alla mutevolezza e alla complessità dei fini da perseguire e delle funzioni da svolgere; diminuzione dell'iperspecializzazione, spesso inefficace; semplificazione dell'azione amministrativa, grazie a un intervento a monte, sul piano organizzativo. Di contro, va adattato ai diversi contesti in cui dovesse essere adottato e, per questo, necessita di una disciplina di dettaglio puntuale ed efficace.