

PARTE PRIMA
I SOGGETTI E GLI ATTI

CAPITOLO PRIMO

I SOGGETTI

SOMMARIO: 1. Premessa e problemi definatori. – 2. La pluralità dei soggetti dell'azione: livello internazionale, comunitario e nazionale. – 3. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali: la disciplina e la liberalizzazione del mercato internazionale e gli accordi *WTO*. – 4. L'Unione europea e l'Unione economica e monetaria. – 5. Il livello nazionale. – 5.1. Lo Stato. – 5.2. Gli organi del Governo. – 5.3. Il Parlamento. – 5.4. Le agenzie. – 6. I nuovi modelli organizzativi: le autorità amministrative indipendenti. – 7. Gli enti locali territoriali. – 8. Gli enti pubblici non territoriali. – 9. Gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche.

1. *Premessa e problemi definatori*

Lo studio sistematico della materia richiede, in primo luogo, l'identificazione dei soggetti – rilevanti nell'ottica dell'azione amministrativa – finalizzata ad incidere sul comportamento degli agenti economici e, dunque, sull'andamento dell'economia.

Occorre, quindi, preliminarmente chiarire che per *azione amministrativa* si intende la condotta di soggetti, in definitiva riconducibili alla nozione di pubblico potere, che si manifesta sia mediante le forme tipiche del diritto amministrativo (ovvero secondo i canoni propri del potere autoritativo e, dunque, unilaterale, sebbene oggi talvolta temperato da istituti di natura partecipativa), sia mediante strumenti (*rectius*: istituti) che, invece, prevedono il ricorso a forme consensuali (in altri termini, mediante istituti di natura negoziale) con soggetti terzi, frequentemente di natura privata.

Tuttavia, ciò che accomuna modalità di intervento così diverse, come si è appena detto, mediante le quali si manifesta l'azione di condizionamento dell'economia, non appare essere tanto la natura giuridica (pubblicistica) del soggetto al quale l'ordinamento attribuisce tale titolarità – aspetto, peraltro, che oggi conosce almeno sotto il profilo formale numerose deroghe – quanto piuttosto la sussistenza teleologica di finalità di interesse generale che necessariamente ne legittimano e qualificano l'azione.

L'elemento che qualifica un intervento in ambito economico, come espres-

sione di azione amministrativa o più propriamente come espressione comunque riconducibile ad un potere pubblico, sembra essere il fine pubblico perseguito e non la natura formale del soggetto, al quale l'ordinamento giuridico attribuisce la titolarità di strumenti determinati idonei ad incidere in ambito economico. Né, allo stesso modo, è oggi elemento caratterizzante la natura giuridica (autoritativa o consensuale) degli stessi istituti, che nell'azione posta in essere dai soggetti a ciò preposti trovano la loro concretizzazione.

Occorre, inoltre, considerare che vi sono ulteriori strumenti atti ad influire direttamente e in modo rilevante nell'economia che, almeno ad una prima analisi, non corrispondono pienamente allo schema incentrato sulla dicotomia provvedimento/contratto. Si tratta di strumenti di intervento che sfuggono a classificazioni svolte secondo canoni usuali del diritto pubblico e del diritto privato. Infatti, non tutti gli strumenti dell'azione attribuiti a pubblici poteri sono agevolmente inquadrabili secondo il modello autorità-consensualità (o unilateralità-plurilateralità) che, peraltro, determina una semplificazione eccessiva e talvolta fuorviante, stante la natura di "ibridi" propria di numerosi istituti che presentano taluni caratteri del provvedimento ed altri del negozio.

In ogni caso, alcuni strumenti di intervento sembrano eludere anche tale semplificazione: ciò, in quanto talvolta l'intervento si concretizza in azioni che difettano di entrambi i caratteri; basti pensare a strumenti di cd. *moral suasion* o, più in generale, laddove si interviene in via cd. "indicativa" come con gli atti di determinazione del costo del denaro, di competenza della BCE.

La pluralità di istituti e, dunque, di mezzi di intervento di soggetti determinati rende lo studio certamente più arduo ma, anche, più attuale e vicino alla complessità che la realtà economica rappresenta.

Ciò detto, nella breve disamina dei soggetti cui l'ordinamento giuridico (*rectius*: gli ordinamenti giuridici) attribuisce la titolarità di una determinata azione si farà riferimento, appunto, a quelli che in tale azione sono qualificati dal perseguimento di un interesse generale o, comunque, *super partes* e, in seguito, a quegli istituti che corrispondono a strumenti idonei a produrre effetti diretti e rilevanti in ambito economico. Certamente ogni azione di pubblici poteri può produrre effetti economicamente valutabili, tuttavia l'interesse di un siffatto corso è circoscritto agli istituti che sono previsti dall'ordinamento in quanto direttamente (ed astrattamente) idonei ad influenzare l'andamento dell'economia o il comportamento degli agenti economici e che, dunque, si qualificano per il loro rapporto di diretta strumentalità tra perseguimento dell'interesse generale in ambito economico e modifica dei comportamenti dei soggetti che in tale ambito operano.

2. *La pluralità dei soggetti dell'azione: livello internazionale, comunitario e nazionale*

Per poter affrontare le complesse tematiche fin qui accennate occorre muovere, quindi, in primo luogo dall'identificazione dei principali soggetti dell'azione.

A questo proposito, considerata la complessità del sistema economico attuale (e dell'ordinamento che ne è la rappresentazione giuridica), non è più possibile prescindere dal riconoscimento di una pluralità di ambiti istituzionali (e, dunque, sulla scorta delle teorie avanzate fin dal SANTI ROMANO, di una pluralità di ordinamenti) preordinati all'intervento nell'economia, che coesistono e, dunque, sono tra loro diversamente interrelati.

Sussiste, infatti, un complesso sistema di strumenti di intervento (in senso lato) nell'economia, che devono essere considerati anche in ragione della loro diversa natura ed origine (statale, sovranazionale o internazionale; originaria o derivata; ecc.) e che presentano natura quanto mai eterogenea.

Non vi è dubbio, infatti, che appare oramai superata la concezione secondo la quale l'intervento nell'economia poteva qualificarsi come espressione della sovranità statale (e dunque manifestarsi mediante gli organi a tal fine preposti dall'ordinamento statale). Infatti, tanto più gli effetti determinati dall'attività di un singolo o di una pluralità di agenti oltrepassano la dimensione nazionale (quando, non anche, ne prescindono) e si approssimano ad una dimensione sovranazionale (se non addirittura mondiale), tanto più il concetto di ordinamento (e sovranità) statale appare inidoneo a porre in essere i condizionamenti ritenuti necessari ed opportuni; condizione che, quindi, non sempre consente di coniugare perseguimento dell'interesse generale e svolgimento di attività economiche.

D'altra parte, l'istituzione di ordinamenti diversi da quello statale, rispetto ai quali lo Stato in definitiva autolimita la propria sovranità (si pensi a quanto previsto negli artt. 10, 11 e 117 Cost.) risponde anche all'esigenza di una mutata dimensione dell'area di interesse dell'economia (e della produzione del valore e, sotto altro profilo, del benessere) rispetto all'area (territoriale) di competenza, delimitata dalla sovranità del singolo Stato.

Certamente il concetto di sovranità resta un elemento essenziale dello Stato contemporaneo tuttavia, almeno in Europa, l'esperienza dell'ordinamento dell'UE mostra chiaramente quali profondi effetti produca l'istituzione di un ordinamento sovranazionale con competenze in settori un tempo tipicamente attratti nella sfera di sovranità statale.

È fondamentale, quindi, per una corretta impostazione del problema, individuare una molteplicità di livelli, o meglio di ordinamenti, non sempre esponenziali di una collettività (o quantomeno non sempre direttamente) che certamente possono tenere come discriminare l'ambito statale; tuttavia, come si è

detto, ad esso sottraggono competenze (se non addirittura sovranità) e capacità di intervento, dando origine anche ad ordinamenti distinti ed autonomi di carattere sovranazionale, quale, oggi, l'UE, dotati, come si vedrà, di proprie fonti di produzione del diritto.

Accanto a ciò occorre tener presente anche come sussistano, nell'ambito del diritto internazionale, istituzioni di natura pattizia (quali, ad esempio, il sistema *World Trade Organization* – WTO o *Organizzazione Mondiale del Commercio* – OMC), espressione di accordi sottoscritti dai singoli Stati e quindi in tal senso così delimitate. Non vi è dubbio che gli accordi di libero scambio conclusi in ambito WTO siano alla base dell'ordinamento economico mondiale oggi vigente. Occorre anche ricordare che, il sistema WTO presenta anche talune competenze proprie che, vanno sempre più a dare origine ad una propria produzione del diritto rilevante in ambito internazionale.

A livello nazionale, invece, il potere esecutivo è stato visto tradizionalmente come il principale soggetto titolare dei poteri di intervento nell'economia, perché di esso erano proprie le funzioni tipiche grazie alle quali si attuava la modifica dell'assetto economico, primo fra tutti, quel settore che oggi denominiamo dei lavori pubblici. Tipico dello Stato era, anche in passato, la realizzazione di strade, ponti, opere per la difesa nazionale; ancor oggi, i resti delle grandi opere pubbliche del passato rappresentano in questi settori le principali testimonianze dell'epoca in cui furono realizzate (accanto agli edifici dedicati al culto). In origine, al potere esecutivo competeva anche il potere di controllo sulla definizione dell'assetto urbanistico dei centri urbani, nonché la definizione delle linee di programmazione.

La nascita di soggetti distinti dal potere esecutivo, titolari di poteri legislativi ed amministrativi – cioè le regioni – per effetto dell'attuazione delle norme costituzionali, ha mutato in modo rilevante il quadro normativamente omogeneo nel quale gli agenti economici si potevano muovere in precedenza.

Nel momento attuale un discorso sull'azione dei poteri pubblici, che prescindendo da una visione estesa sulla dimensione locale, non è più consentito giacché, solo nel più vasto ambito dell'integrazione fra i poteri dei due soggetti – Stato e regioni – è possibile cogliere l'effettiva e globale capacità di azione della P.A.

Accanto a questi distinti soggetti, aventi capacità anche legislativa, esistono altri EE.PP. capaci di condizionare profondamente, mediante atti o fatti, i comportamenti economici: primi fra tutti i comuni, ai quali è attribuita la capacità di incidere, in via generale, sull'assetto territoriale nell'esercizio della funzione programmatica sostanziale della comunità che essi rappresentano; ma anche le province e le città metropolitane.

A questi soggetti si ricollegano in via diretta o indiretta tutti gli altri enti che sono considerati come determinanti nella vita economica del Paese: le imprese create per l'attuazione di servizi pubblici (autonome e dotate anche di poteri pubblicistici), le imprese a partecipazione statale, le *holding* pubbliche,

le finanziarie regionali, le s.p.a. con partecipazioni comunali o addirittura *in house* non sono altro che momenti in cui si atteggia l'intervento pubblico nell'economia (cfr. Parte V, Cap. III).

Da ultimo sono sorti, a fianco ed in via autonoma rispetto ai soggetti tradizionali, distinti poteri, portatori di potestà pubbliche, che si inseriscono nel governo dell'economia ricoprendo sempre maggiori spazi: sono le autorità amministrative indipendenti (*antitrust*, Consob, ecc., per cui cfr. *infra*).

3. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali: la disciplina e la liberalizzazione del mercato internazionale e gli accordi WTO

Gli ordinamenti sovranazionali (e sovraordinati) cui l'Italia aderisce, sulla base di quanto previsto dagli artt. 10 ed 11 Cost., incidono profondamente sulla capacità (e gli strumenti) di intervento nell'economia da parte del nostro Stato, così come degli Stati che aderiscono a convenzioni internazionali.

Il WTO è una organizzazione internazionale, istituita nel 1994 nell'ambito della Conferenza di Marrakech con la quale si è concluso il cd. *Uruguay Round* (1986-1994), per regolare i rapporti commerciali tra gli Stati aderenti (alla fine di luglio 2016 gli Stati che hanno aderito erano 164).

Gli accordi sui principi generali riguardano i beni (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), i servizi (*General Agreements on Trade in Services* – GATS), la proprietà intellettuale (*Trade Related Aspects on Intellectual Property Rights* – TRIPS), altri accordi aggiuntivi, liste di impegni di singoli Paesi relativi a specifici prodotti, regole per la risoluzione delle dispute commerciali analisi periodiche della politica commerciale dei singoli Paesi membri¹.

Il WTO ha, in sintesi, il compito di disciplinare e liberalizzare il commercio mondiale, con l'obiettivo della progressiva liberalizzazione del commercio mondiale. Tale finalità viene perseguita mediante lo strumento della negoziazione di accordi commerciali tra i governi dei Paesi membri.

I principi generali cui si ispira il WTO riguardano la non discriminazione nel trattamento concesso ai beni provenienti dai diversi Paesi membri, l'uguale trattamento riservato ai beni importati rispetto ai beni nazionali, nonché la determinazione di regole commerciali prevedibili e stabili.

I principali obiettivi del WTO sono diretti al miglioramento del tenore di vita, alla piena occupazione, alla crescita del reddito reale e della domanda effettiva, all'aumento della produzione ed espansione del commercio di beni e

¹Nel 2001, è stato avviato un altro ciclo negoziale (il *Doha Round*), che ha avuto conclusione con l'accordo raggiunto sul cd. "Pacchetto di Bali" (3-7 dicembre 2013). Si tratta del primo accordo multilaterale dalla creazione del WTO e contiene misure relative ai capitoli della Facilitazione del Commercio, dello Sviluppo e dell'Agricoltura. L'intesa raggiunta dai Ministri a Bali rappresenta un importante passo verso il completamento del *Doha Round* e rilancia il ruolo del WTO a salvaguardia del sistema commerciale multilaterale.

servizi, allo sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente, all'attenzione alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo. È proprio per raggiungere questi scopi, che il WTO favorisce l'attuazione, l'amministrazione e il funzionamento dei diversi accordi commerciali, fornisce l'idoneo contesto per i negoziati, risolve le controversie commerciali attraverso l'organo di conciliazione, sorveglia le politiche commerciali nazionali dei suoi membri e coopera con le altre organizzazioni internazionali per rendere più coerente l'elaborazione delle politiche economiche a livello mondiale.

Il WTO ha istituzioni proprie, titolari di potere legislativo, esecutivo e giudiziario e gli Stati firmatari che non si adeguano alle regole stabilite nei vari accordi possono essere costretti a farlo dalle sanzioni commerciali stabilite da un tribunale ad *hoc*.

Inoltre, le norme approvate dal WTO non vincolano solo gli Stati, ma fanno sorgere diritti e doveri direttamente in capo agli operatori economici².

In modo coerente con la politica del WTO, si sviluppa la politica commerciale della UE, il cui obiettivo è quello di aprire i mercati alle importazioni dall'estero, al fine di ottenere reciprocità, anche attraverso forme di concessioni o di misure di favore nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. L'UE ha quindi partecipato alle conferenze internazionali che si tengono nell'ambito del WTO/OMC relative ai negoziati per la liberalizzazione del commercio internazionale.

4. L'Unione europea e l'Unione economica e monetaria

Come noto, l'UE trova il proprio precedente storico nelle Comunità economiche europee (CEE).

L'adesione dell'Italia al Trattato istitutivo del 1957, di quella che allora per l'appunto era denominata CEE, sancì una profonda modifica istituzionale per il nostro ordinamento e, nel contempo, l'inizio di un lungo processo di aper-

²I più importanti organi della WTO, che ha la sua sede a Ginevra, sono: il segretariato, al cui vertice vi è un direttore generale; la conferenza ministeriale, che si riunisce ogni due anni; il Consiglio; il *Trade Policy Review Body* (TPRB) incaricato dell'esame periodico delle politiche commerciali degli Stati; il *Dispute Settlement Body* (DSB) che deve disciplinare l'intesa per la risoluzione delle controversie dovute, ad esempio, a pratiche sleali come il *dumping* o altre pratiche con le quali gli esportatori competono contro i rivali locali. Qualora le parti di una controversia non riescano a risolverla mediante negoziati diretti o altri mezzi diplomatici, il DSB può istituire un *panel*, ovvero un gruppo di esperti. Questo organo redige un rapporto sulla questione che il DSB può non approvare solo all'unanimità e sul quale può pronunciarsi, per questioni di diritto, su richiesta di una delle parti, l'organo di appello (anch'esso composto da un certo numero di esperti). Anche la relazione dell'organo di appello può essere rigettata dal DSB solo all'unanimità. Se la decisione del DSB, che riproduce il rapporto del *panel* o la relazione dell'organo di appello, non è rispettata, la parte lesa può essere autorizzata dal DSB ad adottare nei confronti della parte soccombente delle azioni (cd. contromisure) proporzionate al danno subito. Con decisione del Consiglio, n. 800 del 1994, la CE ha aderito agli accordi del WTO nell'ambito della propria competenza indicata dal Trattato.

tura dei mercati pubblici e privati dei Paesi aderenti al Trattato.

Il processo di collaborazione economica tra Stati europei ebbe origine immediatamente dopo la fine della seconda guerra mondiale, quanto i *leader* europei ritennero che, per garantire una pace durevole, fosse necessario trovare un momento di unità politica ed economica. Il processo iniziò dapprima con la realizzazione di un programma comune di sviluppo industriale tentato dall'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), cui fu attribuita la competenza a gestire le richieste per gli aiuti finanziari americani del Piano Marshall. Partecipavano a tale organismo soltanto gli Stati dell'Occidente europeo, in quanto a seguito degli accordi di Yalta, gli Stati dell'Est europeo di trovavano sotto l'influenza sovietica. L'OECE non ebbe successo a causa della eterogeneità delle economie dei diversi Stati, alcuni industriali, altri agricoli.

Si ritenne più opportuna la creazione di una nuova organizzazione sovranazionale fra sei Stati che presentavano un livello di sviluppo relativamente simile, con lo scopo immediato di porre in comune due risorse fondamentali: il carbone e l'acciaio, nonché di realizzare una politica economica comune nel settore del carbone e della siderurgia. Nel 1950, il Ministro degli esteri francese, *Robert Schuman*, propose l'integrazione delle industrie del settore dell'Europa occidentale e con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, venne istituita la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) che, in considerazione degli ottimi risultati conseguiti, stimolò lo sviluppo della collaborazione anche in altri settori: alcuni anni dopo, infatti, il processo di integrazione fu esteso a tutti i settori, compreso quello dell'utilizzo dell'energia atomica a fini pacifici. Nacquero, così, il 25 marzo 1957, con i Trattati di Roma, la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM) e la CEE. Negli anni successivi, la CEE si ampliò come numero di Paesi aderenti, ma soprattutto, nel grado di integrazione economica.

Nel 1967, le tre Comunità europee vennero fuse e fu data una organizzazione istituzionale unitaria.

Gli accordi di cooperazione tra i Paesi membri hanno attraversato vari livelli di complessità dell'integrazione. La prima fase fu, tipicamente, la creazione di un'area di libero scambio, in cui fosse possibile una libera circolazione dei prodotti degli Stati aderenti, tramite l'eliminazione di dazi e barriere di varia natura tra gli stessi Paesi membri, senza vincoli per la politica commerciale di questi verso i Paesi terzi. Oltre alla libera circolazione dei prodotti, la fase di integrazione successiva prevede la creazione di un'unione doganale, in cui fu regolamentata anche una politica commerciale comune verso l'esterno, gestita da un'autorità sovranazionale. L'istituzione di un mercato comune, invece, prevede un accordo che comprendeva, oltre ai punti precedenti, anche la libera circolazione, tra i Paesi aderenti, dei cd. fattori della produzione: lavoro, servizi, capitali, capacità imprenditoriali (ovvero, come definito dal Trattato istitutivo, diritto di stabilimento).

La fase successiva (prevista nelle linee generali dall'Atto unico del 1997; sancita e disciplinata dal Trattato di Maastricht del 1992) ha visto l'avvio del processo di costituzione dell'Unione economica e monetaria (di seguito, UEM) e dell'UE. Nell'ambito dell'UEM è divenuta comune – e dunque sottratta alla sovranità degli Stati membri – anche la manovra di politica monetaria (con la costituzione del sistema BCE/SEBC) e, soprattutto, la moneta. Peraltro, il monopolio della moneta è, storicamente, espressione tipica della sovranità statale (anche se oggi le cose stanno diversamente, come si dirà).

L'istituzione dell'UE, d'altra parte, ha sancito anche il superamento della visione della CE (che tuttora sussiste e, anzi, costituisce il cd. primo pilastro su cui si fondò l'UE) come istituzione sovranazionale con competenze prevalentemente in ambito economico, essendo fondata anche sulla politica estera e di sicurezza comune (cd. PESC) che costituisce il cd. secondo pilastro, e sulla Cooperazione in materia di giustizia e affari interni che costituisce il cd. terzo pilastro.

Parimenti anche per quanto attiene alla più generale visione data dall'azione di politica economica, essa appare oggi attribuita per numerosi aspetti all'azione dell'UE (si pensi ai vincoli sostanziali ai bilanci statali e alle manovre finanziarie e di indebitamento poste in essere dagli Stati membri).

Il processo di integrazione dell'Europa ed il progressivo allargamento a nuovi Stati membri, spinse ad un processo di revisione dei Trattati, nonché all'adozione da parte del Consiglio europeo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Nizza, 2000) per enucleare i valori comuni degli altri membri. Infatti, con il Trattato di Nizza (firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003) si è realizzato un primo adattamento della struttura istituzionale dell'UE al previsto allargamento, attraverso alcune modifiche relative alla composizione delle istituzioni e alle procedure di voto. Ma di fronte alle crescenti sfide, sia interne che esterne, che l'UE si trovava via via ad affrontare, si avvertì l'esigenza di rinnovare, se non addirittura rifondare, l'ordinamento.

La Dichiarazione sul futuro dell'Europa, allegata al Trattato di Nizza ed approvata dal Consiglio Europeo di Laeken nel dicembre 2001, ha rappresentato il punto di partenza di tale processo. Con questo documento, infatti, si invitavano le istituzioni europee e i Paesi membri a dar vita ad un dibattito il più possibile ampio ed approfondito sul futuro dell'UE, coinvolgendo tutte le parti interessate: istituzioni, ambienti politici, economici ed accademici, rappresentanti della società civile e l'opinione pubblica. Inoltre, venivano individuate alcune tra le principali questioni da affrontare nel corso del processo di riforma: la delimitazione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri; lo *status* della Carta dei diritti fondamentali; la semplificazione dei Trattati; il ruolo dei Parlamenti nazionali. Si stabiliva inoltre che sarebbe stata convocata una nuova Conferenza intergovernativa (Cig) per le decisioni finali in merito alla riforma dei Trattati.

Il punto essenziale dell'intero processo è stato individuato nella convocazione di una Convenzione sul futuro dell'Europa. Lo strumento della Convenzione, già utilizzato peraltro per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, aveva un carattere del tutto particolare dal momento che vi partecipano rappresentanti sia delle istituzioni UE che dei Governi e dei Parlamenti nazionali. Con la Convenzione si è inteso affermare un nuovo metodo di revisione di natura costituzionale, che combina il metodo intergovernativo vero e proprio con la dimensione interparlamentare, e nel quale possono intervenire attivamente, a livello europeo e nazionale, tutte le istanze istituzionali, economiche, sociali e civili interessate.

All'esito dei propri lavori, la Convenzione elaborò il Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, stipulato nel 2004. Il Trattato, non entrò in vigore, a causa del veto posto da Francia e Paesi Bassi, all'esito del *referendum* popolare.

L'esigenza di riforma condusse gli Stati dell'UE a rielaborare il testo, pur confermando il contenuto fondamentale delle scelte proposte. Si giunse quindi all'approvazione ed alla sottoscrizione del Trattato di Lisbona (dicembre 2007), entrato in vigore il primo dicembre del 2009. Il Trattato di Lisbona, che sostituisce i precedenti, è costituito da più documenti fondamentali: il Trattato sull'UE (di seguito, TUE); il Trattato sul funzionamento dell'UE (di seguito, TFUE); la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Per l'effetto, è venuta meno la distinzione tra Unione e Comunità, con l'attribuzione all'Unione della personalità giuridica ed è stata abolita la originaria struttura in tre pilastri.

Sotto il profilo contenutistico, il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare alcuni istituti di partecipazione democratica (iniziativa popolare) e ha riconosciuto al Parlamento europeo la partecipazione alla procedura di codecisione. Ha altresì razionalizzato le competenze dell'UE attraverso il principio della "competenza di attribuzione", per cui soltanto quanto espressamente richiamato nel Trattato è di competenza dell'UE, rimanendo agli Stati membri qualsiasi altra competenza non specificamente individuata. Ha previsto, poi, la facoltà di recesso degli Stati dal Trattato (vedi la cd. *Brexit* cioè l'uscita della Gran Bretagna dalla UE).

Parallelamente, nel contesto del rafforzamento dell'UEM, il Consiglio europeo adottava il Patto di stabilità e crescita (1997), introducendo vincoli rigidi alla programmazione economica e finanziari degli Stati.

Con il Patto Euro Plus (2011), integrato da misure introdotte con successivi regolamenti e direttive (*six pack*, 2011 e *two pack*, 2013), gli Stati hanno rafforzato la cooperazione ed il coordinamento delle rispettive politiche economiche, al fine di porre progressivamente un freno all'indebitamento e garantire la stabilità della moneta.

Con il *Fiscal Compact* (Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'UEM sottoscritto nel 2011) è entrata la regola aurea del pareggio di

bilancio, che ha condotto l'Italia alla modifica della Costituzione finanziaria (con legge cost. n. 1 del 2012, che ha modificato gli artt. 81 e 97 Cost.), onde garantire la piena attuazione degli impegni assunti in sede di UE.

Si ricorda, che nel vigente ordinamento dell'UE i soggetti che hanno influenza sulle decisioni economiche sono, naturalmente, gli organi della stessa, e cioè: il Consiglio dei Ministri ed il Consiglio europeo, la Commissione europea, il Parlamento. Fra questi assumono particolare rilevanza la Commissione, per i suoi poteri normativi (sebbene di iniziativa), il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e la Banca Centrale Europea (BCE). Di essi si parlerà diffusamente *oltre*.

5. Il livello nazionale

I soggetti che agiscono nel governo dell'economia sono diversi e tutti legati da una stretta interdipendenza, tanto che non si può dire, oggi, che ci sia un soggetto capace di gestire, da solo, l'assetto economico e le strategie di indirizzo dell'economia.

Nell'ambito delle competenze nazionali vi è, in primo luogo, lo Stato e, quindi, il Parlamento ed il Governo.

Poi vengono le regioni e gli altri EE.LL. ai quali la normazione ha sempre più attribuito un sostanziale potere di indirizzo e di reale gestione dei fattori economici principali, fatto questo ancora più evidente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

5.1. Lo Stato

Per ciò che attiene alla (limitatissima) visione che può offrire un manuale di diritto amministrativo dell'economia, ove si danno per presupposti i concetti istituzionali che presiedono all'esercizio dei poteri sovrani statuali, ci si limiterà a ricordare i principali schemi su cui si articola il governo del sistema economico.

Il Governo è ancora oggi il principale punto motore e di riferimento, giacché ha il compito di attuare il programma politico-economico presentato e sulla base del quale ha ottenuto la fiducia dal Parlamento. Anzi, il governo dell'economia ha assunto in questi ultimi anni il ruolo preponderante nell'ambito della determinazione degli indirizzi politici e degli equilibri costituzionali; tanto è vero che le maggiori energie si sono sempre spese proprio per cercare di dare un effettivo peso a quanto deciso per modificare l'organizzazione economico-produttiva del Paese.

Il Governo, dunque, attua la sua politica economica o con la presentazione di progetti di legge alle Camere o con atti amministrativi (cfr. *infra*).

Fondamentale, a partire dalla fine degli anni ottanta, è il documento di

programmazione economico-finanziaria (DPEF) che in origine il Governo presentava entro l'estate e veniva votato dal Parlamento prima dell'esame del bilancio (previsto per la prima volta con la legge n. 362 del 1988 che modifica la legge n. 468 del 1978). Oggi, in coerenza con il calendario europeo, è stata fissata al 10 aprile la data di presentazione alle Camere, del Documento di economia e finanza (DEF), che costituisce il principale strumento di programmazione economica e finanziaria (cfr. Parte II, Cap. II).

Come già esposto, fin dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht, nel febbraio del 1992, ed ancora più con il rafforzamento della politica economica, la discrezionalità delle autorità nazionali e, statali quindi, dei principali attori della finanza pubblica circa la determinazione delle finalità da perseguire viene fortemente ridotta: in particolare il Trattato impone vincoli rigorosi al disavanzo del bilancio pubblico ed al debito pubblico dei Paesi aderenti.

5.2. *Gli organi del Governo*

Per ciò che attiene al governo dell'economia, ruolo di rilevante importanza è riconosciuto al Presidente del Consiglio ed ai Ministeri cui sono attribuite competenze in materia di economia e finanze e dello sviluppo economico. Rivela altresì il ruolo di alcuni comitati interministeriali.

a) Il *Presidente del Consiglio dei Ministri* è l'organo al quale, nel nostro sistema costituzionale, spetta la direzione della politica generale del Governo, nel senso che è il primo responsabile dell'attuazione dei principi programmatici (anche di politica economica). Con la legge n. 400 del 1988, ha assunto un ruolo di riferimento costante in tutto il quadro dell'azione del governo.

Occorre a quest'ultimo proposito precisare come la posizione di supremazia riconosciuta al Presidente nei confronti dei Ministeri non si traduca in una effettiva superiorità gerarchica sui medesimi, né in un'assoluta preminenza, (come succedeva nel periodo fascista e come si verifica oggi nell'ordinamento inglese).

Il Presidente è titolare di funzioni di impulso indirizzo e coordinamento nei confronti dei Ministri e si avvale dell'ufficio della Presidenza per lo svolgimento delle stesse, in forma organica ed integrata. Dirige il Consiglio dei Ministri; cura e coordina l'azione di governo nei rapporti con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie locali, con le confessioni religiose. Svolge l'attività di progettazione delle politiche generali e delle decisioni di indirizzo politico generale; coordina l'attività normativa ed amministrativa del Governo e le attività di comunicazione istituzionale; promuove le politiche di pari opportunità, di innovazione nel settore pubblico e di particolari politiche di settore strategiche per il programma di Governo.

Poiché il Presidente del Consiglio ha diritto ad essere informato di tutte le attività che possono impegnare la politica generale del Governo, ne discende che, soprattutto per ciò che attiene all'intervento nel settore che ci interessa,

caratterizzato com'è dalla presenza di continui e rapidi mutamenti, il suo ruolo ha acquisito una rilevanza maggiore. Non solo, il Presidente può indirizzare direttive politiche ed amministrative ai Ministri, può sospendere l'esecutività dei loro atti sottoponendoli alle decisioni del Consiglio: se si rapportano questi poteri nell'ambito della materia economica ne risulterà apprezzabile la notevole rilevanza che il *premier* oggi ha.

A ciò si aggiunga la sua partecipazione di rappresentanza del Governo italiano, in sede di UE, agli organi che adottano le principali decisioni che riguardano gli Stati membri.

b) Il MEF istituito dall'art. 23 del d.lgs. n. 300 del 1999 unificando di fatto le funzioni già attribuite al Ministero dell'Economia e a quello delle Finanze. La disciplina organizzativa è oggi contenuta nel d.P.C.M. n. 67 del 27 febbraio 2013³.

Limitatamente a quanto in questa sede rileva, occorre dire che, per effetto del combinato disposto degli artt. 23 e 55 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, le funzioni del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e del Ministero delle Finanze, sono state trasferite, con le relative risorse, al MEF. Unitamente al personale amministrativo e alla Guardia di Finanza, esso esercita la vigilanza ed il controllo sulla Cassa depositi e prestiti ed è articolato in cinque dipartimenti, fra cui la Ragioneria Generale dello Stato, il Tesoro e le Politiche Fiscali. Al MEF si riconducono la Cassa depositi e prestiti, su cui il MEF esercita il controllo e la vigilanza, e le varie agenzie del Territorio, delle Finanze e delle Dogane (con ordinamento autonomo) mentre l'agenzia del Demanio è oggi ente pubblico economico (cfr. *infra*)⁴.

Al MEF sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investi-

³La scelta normativa è il risultato di un percorso che aveva visto l'unificazione delle competenze del Ministero del Tesoro con quelle che facevano capo al soppresso Ministero del bilancio e della programmazione economica con il d.lgs. 5 dicembre 1997 n. 430. Invero, il Ministero del bilancio e della programmazione economica fu creato nel 1947 per coordinare il flusso delle spese con quello dell'entrata: non essendoci mai stata una reale programmazione economica, le funzioni di questo Ministero sono via diminuite. Competente per le sole entrate era il Ministero delle Finanze, dopo il d.lgs. 5 settembre 1944, n. 202, istitutivo del Ministero del Tesoro. Tutte le entrate dello Stato, sia per ciò che riguarda il gettito della tassazione diretta ed indiretta, sia le entrate patrimoniali, sono gestite da questo dicastero, il quale ha una notevole mole di dipendenti a cui si aggiunge un corpo armato (la Guardia di Finanza). L'importanza del Ministero nel governo dell'economia è oggi ridotta in funzione proprio del fatto che il settore trainante è la spesa e non le entrate e, anche sotto il profilo dogmatico, ormai è oggetto della disciplina autonoma del diritto tributario. Ad ogni modo, al fine di snellire il settore della finanza, nel 1991 è stata approvata la legge n. 358, la quale ha tentato di riformare l'intero apparato burocratico del Ministero. Successivamente, con il d.lgs. n. 300 del 1999, si cerca di dare attuazione al più ampio programma di riordino e razionalizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, avviato dalla legge n. 127 del 1997. Con tale provvedimento si è inciso su quattro ambiti fondamentali: la riduzione del numero dei Ministri (da 18 a 14), la razionalizzazione dell'organizzazione interna di ciascun Ministero, l'istituzione di apposite agenzie al servizio delle PP.AA. ed un generale riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

⁴La trasformazione è avvenuta con il d.lgs. n. 173 del 2003.

menti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione.

Vero centro motore di tutto il sistema politico economico del Governo, nasce dall'esigenza di ricondurre ad unità la spesa pubblica con le entrate, secondo una logica imposta dai Trattati UE che spingono gli Stati membri (compreso il nostro) ad una severa politica economica riducendo il disavanzo nell'ambito di un rapporto fisso rispetto al PIL (e cioè del 3%). Peraltro questo stato di cose, che impone allo Stato centrale la responsabilità nei confronti dell'UE, ha comportato all'interno l'adozione di misure stringenti a carico degli EE.LL. La decisione sulle spese incide sulla decisione sui tempi e sui modi di realizzare le finalità pubbliche amministrative condizionate dalla finanza pubblica (cioè, in pratica, quasi la totalità).

Un ruolo predominante ha la Ragioneria generale, vero e proprio centro di informazione, raccolta dei dati e di controllo sulle spese che esistono presso tutte le amministrazioni statali, alla quale spetta il compito di preparare la bozza del bilancio statale da sottoporre poi al Governo e successivamente alle Camere. Gli Uffici del bilancio (in passato denominate "ragionerie") operano ai vari livelli – centrali, regionali e provinciali – controllando preventivamente e successivamente tutti gli atti delle amministrazioni centrali che importano una spesa sulla regolarità e correttezza della gestione finanziaria e sulla capienza di spesa nel bilancio.

Poiché è evidente che il sistema si può reggere in disavanzo solo se questo disavanzo viene coperto costantemente, ecco che il tesoro acquista un'ulteriore posizione predominante allorquando gestisce e determina l'entità di tutte le masse finanziarie necessarie per coprire il *deficit* pubblico. Da qui deriva lo stretto rapporto fra il Dipartimento del Tesoro e la Banca d'Italia, per definire la politica creditizia e per garantire la stabilità della moneta, nel rispetto dei parametri fissati in sede UE. Principale rilevanza in questo contesto è la capacità del MEF di reperire i mezzi finanziari necessari allo Stato attraverso l'immissione nel mercato di Bot, Btp, Cct, ecc., cioè di prestiti a breve, medio e lungo termine raccolti sul mercato interno e/o internazionale (cfr. Parte III, Cap. III).

Da ciò si giustifica la dipendenza al MEF dell'Ufficio Italiano Cambi (UIC) e dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS), controllato al 100% dal MEF del quale è una società in *house*, cui è affidata la coniazione delle monete.

Al MEF, poi, fa capo l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) vigilato dalla Presidenza del Consiglio.

c) Il *MSE*, già denominato Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato, fu creato nel 1916 con funzioni di vigilanza e controllo, di incentiva-

zione e di riconversione industriale. Con la legge n. 41 del 1993 a questo Ministero sono state devolute le competenze nonché le attribuzioni del soppresso Ministero delle Partecipazioni Statali, nato nel 1956 (con legge n. 1589) e, quindi, molto dopo il fenomeno dell'azionariato pubblico, sulla spinta della volontà di sottrarre alla separazione di competenze la direzione e gestione dell'azionariato pubblico e con la volontà di riportare ad un unico centro la decisione delle strategie imprenditoriali pubbliche.

Successivamente (con il d.lgs. n. 300 del 1999, modificato dal d.lgs. n. 34 del 2004) assunse il nome di Ministero delle Attività Produttive. L'attuale denominazione si deve al d.l. n. 85 del 2008, convertito in legge n. 121 del 2008.

La disciplina delle funzioni è da ultimo contenuta nel d.P.C.M. 5 dicembre 2013 n. 158. Il MSE ha competenza non solo sull'industria, commercio ed artigianato, ma anche per quanto riguarda l'energia, le fiere e mercati, la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il turismo e l'industria alberghiera, miniere, cave e torbiere, acque minerali e termali, politiche per i consumatori, le comunicazioni, il commercio anche internazionale.

Oggi, si articola in quattordici direzioni generali e nell'istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione. Ha lo scopo di formulare e attuare politiche e strategie per lo sviluppo del sistema produttivo, secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione con gli enti territoriali interessati, e limitatamente ai settori di competenza ed in coerenza con gli obiettivi generali di politica industriale le funzioni ed i compiti vengono definiti per aree funzionali. L'area della competitività attiene le politiche per lo sviluppo della competitività del sistema produttivo nazionale.

L'area funzionale della internazionalizzazione, attiene gli indirizzi di politica commerciale con l'estero e quella dello sviluppo economico, la definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essi inerenti. Il MSE ha quindi vigilanza sull'ICE, agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, il cui statuto è stato approvato con d.P.C.M. del 28 dicembre 2012.

Al MSE fanno capo anche le funzioni proprie dell'approvvigionamento energetico (con l'importanza sempre maggiore che questo settore ha assunto) e da questo dipende l'Ente Nazionale per l'Energia nucleare e Alternativa (ENEA). Inoltre, il MSE esercita, d'intesa con il MEF, i diritti dell'azionista in Gestore Servizi Energetici (GSE), società per azioni interamente partecipata dal MEF (art. 3, co. 4, del d.lgs. n. 79 del 1999) e definisce gli indirizzi strategici ed operativi del gestore stesso. Inoltre svolge funzioni importanti in materia di promozione della concorrenza, liberalizzazioni, tutela dei consumatori, semplificazione per le imprese, monitoraggio dei prezzi, metrologia legale e metalli preziosi, sicurezza dei prodotti e degli impianti, registro delle imprese, camere di commercio, vigilanza sul sistema cooperativo, sui consorzi agrari, sugli albi delle società cooperative, sulle gestioni commissariali e sulle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese, sulle società fiduciarie e di revisione.

d) I *comitati interministeriali* che si trovano accanto ai titolari dei dicasteri responsabili singolarmente del settore politico-amministrativo cui sono preposti, ma non sono disciplinati direttamente dalla Costituzione, pur trovando in essa giustificazione. I comitati possono essere istituiti o per legge o con d.P.C.M., con compiti di istruzione e determinazione dei problemi di loro competenza; essi si possono avvalere delle professionalità anche di esperti non appartenenti alla P.A. (legge 23 agosto 1988, n. 400). Le determinazioni dei comitati interministeriali possono assumere valore decisionale e di direzione politica.

In passato numerosissimi sono stati oggetto di riordino già con l'art. 1, punti 21 e 25, della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, che ha provveduto a sopprimerne alcuni, come il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il Comitato interministeriale prezzi (CIP), nonché tutti gli altri comitati interministeriali che prevedevano per legge la partecipazione di più Ministri o di loro delegati.

L'esigenza di riordino derivava prima di tutto dalla considerazione che i poteri riconosciuti ad alcuni erano limitati ad una funzione consultiva.

Nell'ambito del diritto amministrativo dell'economia risultano particolarmente importanti:

– il *CIPE*, che è un comitato composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, e dalla maggior parte dei Ministri con portafoglio, tra cui il MEF, quello del Lavoro e delle Politiche sociali, delle Infrastrutture e Trasporti (MIT), delle Politiche agricole alimentari e forestali; compito del CIPE, così come individuato dall'art. 1 del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, è quello di predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale, di indicare le linee del programma economico con le conseguenti direttive per la sua attuazione, senza alcun limite di materia, potendo operare anche in settori non propriamente economici (tutela della salute, istruzione, ecc.), coordinando la politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie. Ha assunto le funzioni del soppresso CIP;

– il *CICR*, che nacque per volontà del legislatore (venne istituito con il d.lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, così come successivamente riformato dai d.lgs. n. 385 del 1993 e n. 342 del 1999), emana direttive (nell'ambito delle direttive fondamentali delineate dal CIPE) che diventano norme interne dell'ordinamento bancario ed hanno come destinatari il MEF e la Banca d'Italia; quest'ultima, rispondendo ai compiti suoi propri di organo di indirizzo e vigilanza del settore del credito, attua gli indirizzi del CICR con istruzioni ed ordini nei confronti degli istituti di credito. Il Testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 – TUB) attribuisce al CICR l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio.

È presieduto dal MEF ed è composto dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, dal MIT, dal Ministero per le Politiche Europee e dal

MSE. Determinante è la posizione del MEF al quale compete la predisposizione dell'ordine del giorno e la data di convocazione (delicata per le nomine di competenza del CICR nei vari istituti di credito pubblici). Alle sedute partecipa il governatore della Banca d'Italia;

– il *Comitato Interministeriale per gli Affari Europei* (CIAE), ha la funzione di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana, nella fase di predisposizione degli atti dell'UE⁵. Le linee generali e gli indirizzi concordati vengono comunicati al Dipartimento Politiche Europee che definisce la posizione italiana da rappresentare in sede di UE, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale. Ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, il MEF e gli altri Ministri che hanno competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Hanno diritto di partecipazione anche i Presidenti della Conferenza delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dell'Unione delle province d'Italia, per quanto di loro competenza;

– il *Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A.*, istituito dalla legge n. 190 del 2012, tra gli altri, ha il compito di adottare le linee di indirizzo che il Dipartimento della funzione pubblica deve seguire nel mettere a punto il Piano nazionale anticorruzione. Il Comitato deve inoltre coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. elaborate a livello nazionale e internazionale, definire i modelli *standard* delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge anticorruzione e i criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

5.3. Il Parlamento

Al Parlamento spetta un ruolo derivato in relazione ai poteri principali attribuiti all'esecutivo essendo ad esso riservate le decisioni sulle questioni strategiche e di fondo, mentre quelle operative e immediate (l'economia vive di decisioni quotidiane ed immediate) sono lasciate al Governo.

Mentre nello Stato liberale il vero centro propulsivo e decisionale era il Parlamento anche in questo settore (ma i compiti erano limitati e condizionati dalle entrate) oggi, si è ribaltato lo scenario, giacché alle Camere sono attribuiti più compiti di indirizzo generale e/o programmatori e di minor controllo della spesa pubblica. Solo che detti poteri non sono esercitati sempre in modo

⁵Istituito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il suo funzionamento è regolato dal d.P.R. n. 118 del 26 giugno 2015.

coerente, in quanto assistiamo ad interventi parlamentari tali da introdurre fattori sconvolgenti l'assetto finanziario statale, con leggi che comportano spese incondizionate ed incontrollate.

Il Parlamento opera nel quadro che a noi interessa principalmente nel momento dell'*approvazione della legge di bilancio* e più complessivamente della *manovra di finanza pubblica*. Il bilancio preventivo viene predisposto dal Governo (su proposta del MEF) ed è ripartito in unità previsionali di base (*ex art. 81 Cost.*). Sul punto si rimanda a quanto si dirà *infra*.

Questo è il momento più caratterizzante dell'azione del Parlamento sul governo dell'economia; in effetti, con l'approvazione del bilancio, il Governo riceve annualmente la fiducia sull'azione politico-economica che ha deciso, ottenendo così l'avallo alle operazioni di breve, medio, lungo termine da parte dell'unico organo capace di dar voce a tutti i settori della società che in esso sono rappresentati.

5.4. Le agenzie

Un discorso diverso deve essere effettuato per gli organismi denominati "agenzia". Si tratta di organismi che hanno una certa autonomia di organizzazione e di decisione, ma sono incardinati presso gli apparati ministeriali. Alcune di esse sono state istituite con leggi specifiche.

L'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999 ha definito in via generale questi organismi quali strutture che, secondo le previsioni del decreto stesso, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, già esercitate dai Ministeri. Hanno piena autonomia di azione, in stretta attuazione del principio di legalità. Operano al servizio delle PP.AA., comprese anche quelle regionali e locali e sono sottoposte al controllo della Corte dei conti e ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro afferente la materia.

Particolari disposizioni sono poi dettate per le agenzie istituite presso i singoli Ministeri. Così, per esempio, come detto, le agenzie fiscali istituite presso il MEF (agenzia delle Entrate, agenzia del Demanio, agenzia delle Dogane e dei Monopoli), sono dotate di personalità giuridica ai sensi dell'art. 61, co. 1, d.lgs. n. 300 del 1999, ed operano sulla base di apposite convenzioni stipulate con il Ministero. Pur rimanendo sotto il controllo contabile della Corte dei conti, sono dotate di un'autonomia accentuata dal punto di vista regolamentare, patrimoniale, organizzativo e finanziario, in modo da poter svolgere i loro compiti con maggiore funzionalità ed efficacia e possono stare in giudizio avanti alle Commissioni Tributarie per il tramite di propri funzionari.

Le agenzie specificamente istituite con legge sono:

– *l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente*, preposta allo svolgimento di funzioni tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbli-

che per la protezione dell'ambiente⁶. Ha personalità giuridica di diritto pubblico e svolge attività tecnico-scientifiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, ma ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, presso il quale è istituita. A livello locale, le regioni hanno istituito le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con funzioni di monitoraggio, controllo e vigilanza delle attività ambientali e di supporto nella valutazione dell'impatto ambientale di piani e progetti. Tra l'ANPA e le ARPA vi sono rapporti di collaborazione e di coordinamento, così da costituire una rete per la tutela dell'intero territorio, in attuazione delle rispettive competenze statali e regionali;

– *L'Agenzia per i servizi sanitari regionali* è dotata di personalità giuridica, sottoposta alla vigilanza del Ministero della Salute con compiti di supporto delle attività regionali e di valutazione dei costi, opera in stretta collaborazione con il Ministero della Salute e le regioni ed interviene su aspetti particolarmente delicati dell'attività sanitaria nazionale con attività di monitoraggio della spesa sanitaria, di garanzia dei livelli di assistenza, di organizzazione dei servizi sanitari, di qualità e accreditamento, ecc.;

– *L'Agenzia nazionale per la rappresentanza sindacale* rappresenta legalmente le PP.AA., ai fini della contrattazione collettiva nazionale e svolge le attività relative alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego, ivi compresa l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle PP.AA. Ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio e riceve finanziamento dalle singole amministrazioni di ciascun comparto. La gestione finanziaria è sottoposta al controllo consuntivo della Corte dei conti. L'organismo è costituito da un comitato direttivo, nominato con d.P.C.M., composto di cinque membri, scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla P.A. Anche senza adottare determinazioni vincolanti, può oggi assumere iniziative per il coordinamento delle parti datoriali, anche in settori privati, al fine di favorire soluzioni omogenee in settori operativi simili o contigui. Ammette alla contrattazione collettiva le organizzazioni e le confederazioni sindacali legittimate secondo la disciplina prevista dalla legge e sottoscrive i contratti collettivi, dopo una fase di trattative, svolta nel rispetto degli indirizzi di Governo e dei pareri dei comitati di settore, previa acquisizione di provvedimento favorevole di certificazione da parte della Corte dei conti. Ha compiti di assistenza nella fase applicativa dei contratti collettivi ed in sede di contrattazione integrativa.

⁶L'ANPA è stata istituita con d.l. 4 dicembre 1993 n. 496, conv. in legge 21 gennaio 1994, n. 61, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente». La sua organizzazione è regolata dal d.P.R. 4 giugno 1997, n. 55 che ne prevede l'articolazione in aree dipartimentali e servizi.