

## *Presentazione*

Quello delle Autorità Amministrative indipendenti costituisce uno dei temi più affrontati negli ultimi decenni dagli studiosi del diritto pubblico, uno degli argomenti più complessi e controversi.

Il dibattito dottrinario è sempre aperto e continuo ed i contributi si susseguono anche per l'incalzante creazione da parte del legislatore di nuove figure che vanno ad arricchire il già immenso terreno di indagine (si pensi al nuovo modello di autorità giurisdicente, l'Anac).

Sicché, l'interesse della dottrina si spiega non più per la novità dell'argomento, ma per il costante richiamo che esercitano queste Autorità, che si collocano in un crocevia istituzionale attraversato dagli innumerevoli venti di trasformazione che hanno innovato il nostro ordinamento sin dagli anni novanta, ridisegnandone molti aspetti.

Si può senz'altro affermare che nel codice genetico di queste Autorità troviamo il declino del modello di amministrazione cavouriana di cui all'art 95 Cost., con l'affermarsi del principio di separazione tra amministrazione e politica, il passaggio dallo Stato imprenditore allo Stato garante della concorrenza e dei diritti dei cittadini, allo Stato regolatore, l'irresistibile ascesa della tecnica, la sostituzione della norma tecnica alla norma giuridica, della tecnocrazia alla rappresentanza politica, della legalità sostanziale alla legalità procedurale, l'irrompere di nuove e atipiche fonti, dalla natura più o meno vincolante.

Per tante ragioni uno studio approfondito sulle Autorità Amministrative indipendenti deve affrontare nuove difficoltà o, comunque, problemi irrisolti e non può dare nulla di scontato.

Con metodo analitico e rigore Francesco Zammartino ci conduce in quella che potremmo definire la galassia delle Autorità indipendenti, viste nella prospettiva di potere amministrativo di regolazione, esaminando la produzione normativa di ciascuna di esse e, all'interno di ognuna, le

multiformi figure in cui si manifesta il potere regolatorio, interrogandosi sulla natura o meno di fonte normativa, sul grado di vincolatività e sul suo possibile inquadramento nell'ambito della cosiddetta *soft law*.

L'indagine è approfondita, analitica ed estesa perché è condotta sulla produzione normativa di tutte le Autorità indipendenti italiane.

Ne emerge un quadro profondamente differenziato e disomogeneo, non solo dal raffronto tra le varie Autorità, per le quali si è sempre sottolineata la difficoltà della sussunzione in una unitaria figura organizzativa, ma anche all'interno della medesima Autorità, che quasi sempre dispone, o per attribuzione legislativa o per autonoma scelta, di un potere regolatorio che si esprime in una pluralità di forme, che vanno dal regolamento all'atto amministrativo generale di regolazione, alle più problematiche figure delle linee guida, indicazioni, raccomandazioni, istruzioni, indirizzi interpretativi, standard operativi, atti di segnalazione, codici di autodisciplina, tutte figure, queste ultime, per le quali all'informalità spesso si accompagna una vincolatività che deriva dalla autorevolezza della Autorità che l'ha prodotta.

Questo nuovo e multiforme sistema delle fonti, che non si fonda più esclusivamente sul principio della rappresentanza democratica e che ha cercato con la legalità procedurale di tipo partecipativo una nuova forma di legittimazione, costituisce il tema principale dell'opera di Francesco Zammartino, che analizza il fondamento, la genesi, le caratteristiche dei processi di produzione normativa e l'impatto che le innumerevoli manifestazioni di *soft law* hanno avuto sul tradizionale sistema delle fonti.

Essa offre al lettore un panorama completo e originale dell'attività normativa delle Autorità indipendenti, riuscendo ad individuare analogie e dissonanze tra le molteplici manifestazioni regolatorie, ma avendo sempre come punto di riferimento la fonte primaria.

In effetti, uno dei maggiori pregi del lavoro, e ciò costituisce una novità nel panorama dottrinario italiano, è proprio lo studio analitico delle innumerevoli forme, tipizzate o meno, dell'attività regolatoria di tutte le Autorità ed il conseguente tentativo, senz'altro riuscito, di individuare alcune caratteristiche comuni ma, soprattutto, notevoli differenziazioni, anche all'interno del materiale normativo di una singola Autorità, in relazione alla natura stessa di fonte e al diverso grado di vincolatività, a prescindere dalla tipologia e dalla stessa denominazione degli atti esaminati.

Lo sforzo ricostruttivo approda a conclusioni che mettono in luce la

precarità di un sistema che, all'inidoneità dei processi politici a governare la realtà nel suo sviluppo e nella sua complessità, si è limitato a contrapporre il proliferare magmatico di fonti informali di produzione normativa in una "zona grigia di giuridicità" che difficilmente si presta ad un effettivo sindacato giurisdizionale.

Alfredo Contieri

