

INTERNET ED AUTORITÀ INDIPENDENTI

di Luca M. de Grazia

1. I procedimenti in generale. — 2. La natura giuridica delle Autorità indipendenti -- 3. Le funzioni delle Autorità indipendenti -- 4. I procedimenti in generale 5. Il procedimento innanzi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. — 6. Il procedimento innanzi all'Autorità per i servizi di pubblica utilità — 7. Il procedimento innanzi all'Autorità di Garanzia per le telecomunicazioni — 8. Il procedimento innanzi al Garante per i dati personali

1. I procedimenti in generale.

Le Autorità Amministrative indipendenti hanno assunto, negli ultimi tempi, una importanza fondamentale nel nostro ordinamento, alla luce soprattutto dei nuovi compiti e delle nuove materie che si sono offerte alla loro attenzione; il numero di esse, insieme ad altri elementi come la loro composizione, il loro funzionamento, le procedure e la legislazione spesso specifica, non omogenee, hanno finito, però con il creare qualche confusione circa il loro funzionamento pratico.

Questo tipo di problematica si acuisce in maniera ancora più pressante se si tiene conto che la maggior parte di loro avranno, praticamente, giurisdizione quasi esclusiva sulla rete Internet, con le conseguenze che è abbastanza facile immaginare.

Occorre inoltre tenere presente che l'attività di queste *Authority* avranno sempre maggiore importanza nel mondo Internet, posto che alcune di loro, a causa della stessa natura, non potranno non emanare decisioni nei confronti di tutto ciò che interessa Internet stessa.

A mero titolo esemplificativo, accenno soltanto all'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni, nella cui competenza dovrebbe rientrare, per esempio, la regolamentazione e la gestione dei c.d. "nomi a dominio".

Tornando al discorso appena iniziato, un conto, infatti, è studiare il modo di operare in astratto delle nuove *Authority* ponendosi nell'ottica del semplice studioso, un altro, e ben più complicato, è

avvicinarsi alla materia dal punto di vista dell'operatore del diritto, costretto a fare i conti con procedure magari poco familiari e sostanzialmente poco chiare.

Le *Authority*, infatti, sono state create dal legislatore sulla spinta dell'esigenza di fare operare in settori di particolare importanza e delicatezza, enti ed organi in posizione di imparzialità ed autonomia; a questo proposito non meraviglia come - tra le stesse - si possano riscontrare differenze ed anomalie dettate soprattutto da esigenze concrete.

Quello che invece si lamenta, come al solito, purtroppo, è la mancanza di chiarezza su alcuni punti dell'istituzione delle *Authority*, che hanno generato e genereranno dubbi interpretativi e problemi di applicazione pratica.

Ora, il presente saggio certamente non si prefigge lo scopo di effettuare una completa analisi di tutte le *Authority* istituite nel nostro ordinamento, del loro funzionamento e della loro composizione, materia certamente troppo vasta e articolata per essere riassunta in poche pagine, al contrario cercherà solo, se possibile, di rispondere a degli interrogativi pratici, concreti, in grado di aiutare l'operatore del diritto che si trovi a dover essere parte, a qualsiasi titolo, di un procedimento di fronte ad una *Authority*.

Certamente brevi considerazioni di carattere generale sarà di dovere porgerle, ed esse saranno mirate all'accertamento di alcuni presupposti necessari per rispondere ad interrogativi concreti.

2. La natura giuridica delle Autorità indipendenti

Il primo problema a cui bisogna senza dubbio cercare di rispondere, in quanto propedeutico agli altri è quello della natura giuridica delle autorità indipendenti; infatti, mentre per la maggior parte di esse la natura amministrativa non viene messa in dubbio, perché espressamente chiarita dal legislatore, per altre, invece essa si pone e si accompagna anche ad una serie di interrogativi che si determinano a seconda della risposta scelta. Il Consiglio di Stato,

(Commissione Speciale 29.5.1998, n. 988, CS, 1998, 1483), ha avuto occasione di pronunciarsi sulla natura dei nuovi organismi, ponendo alcuni punti fermi, con particolare riguardo all'Autorità Antitrust:

l'istituzione delle autorità indipendenti, infatti, secondo la Corte, chiamate ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo, ad agli organi di ogni amministrazione, risponde all'esigenza di dare corpo ad una funzione amministrativa di garanzia incardinata nella funzione amministrativa anche perché il loro operato si deve uniformare a quei requisiti di concretezza, spontaneità e discrezionalità che sono propri dell'azione amministrativa (Consiglio di Stato, Comm. speciale 29.5.1998, n. 988, CS, 1998, 1483).

In primo luogo, quindi, le *Authority* sono soggetti pubblici di diritto amministrativo?

Sul punto si sono enucleati diversi orientamenti - come sempre del resto accade per organi di nuova creazione - : per alcuni, infatti, il tratto fondamentale da prendere in considerazione è quello dalla loro sostanziale e formale indipendenza dall'esecutivo che le fa annoverare all'esterno dalla Pubblica Amministrazione.

Posto, infatti, che la PA è caratterizzata per definizione da una stretta relazione con il Governo, che nei suoi confronti attua poteri di direzione e di controllo, così come stabilito dall'art. 95 Cost., il semplice fatto che l'Autorità indipendente sia completamente irresponsabile nei confronti del potere esecutivo ne dovrebbe escludere la natura amministrativa; d'altra parte - e quindi quasi a contrastare tale assunto - il diritto positivo prevede espressamente il potere per il Consiglio dei Ministri di annullare gli atti amministrativi illegittimi che contrastino con l'ordinamento generale (Art. 2 comma 3 lettera p) L. 23.08.1988 n.400)

D'altra parte, come evidenziato dalla stessa Corte Costituzionale, la quale , con sentenza 13-21 aprile 1989, n. 229 (Gazz. Uff. 26 aprile 1989, n. 17 - Serie speciale), ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, lettera p), nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome

(Corte Costituzionale 13-21.4.1989, n. 229, G. U., 26.4. 1989, n. 17)

Soltanto gli organi aventi rilievo costituzionale, quindi, possono essere esclusi dall'applicazione della normativa sopra citata; conseguentemente, nessun provvedimento delle varie *Authority* potrebbe essere considerato come diverso da un "atto amministrativo", proprio in quanto le *Authority* stesse, ovviamente, non hanno rilievo costituzionale, essendo state tutte istituite con leggi ordinarie.

A dire il vero le posizioni sopra richiamate sono andate per lo più modificandosi nel corso degli ultimi anni, tanto che ormai la grande maggioranza degli autori concorda nell'attribuire alle Autorità indipendenti caratteri e funzioni essenzialmente amministrative.

Così si sono espressi recentemente in occasione della Giornata di Studi organizzata dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma e dal Consiglio di Stato, svoltasi a Palazzo Spada il 25 gennaio 1999, alcuni illustri autori: Carlo Malinconico nel suo intervento "*I procedimenti di aggiudicazione*" parlando dell'Autorità della concorrenza afferma:

il dato normativo è, piuttosto nel senso che l'Autorità stessa sia stata istituita come autorità amministrativa, come autorità che persegue delle finalità pubbliche, sia pure in un ruolo assolutamente indipendente dal potere esecutivo (Malinconico 1999).

Dello stesso parere Alberto Predieri che ne "*I procedimenti amministrativi*" parte proprio dal presupposto che esse facciano parte della PA:

Partiamo dal presupposto che le Autorità indipendenti sono amministrative e che non possono essere considerate fuori dell'amministrazione dato che non sembra possibile accettare la tesi espressa dalla Corte dei Conti e da parte di alcuni autorevoli studiosi; pur nella loro varietà e disomogeneità, sono sempre amministrative e come tali i loro atti sono soggetti al sindacato dell'art. 113 Cost. (Predieri 1999)

Ancora Luigi Meruotti che ne *"Il contraddittorio nei procedimenti"* afferma che:

La Costituzione consente...di ridurre la minimo, e quasi a zero, i poteri del Governo nei confronti di Autorità "Amministrative di garanzia", da annoverarsi sì nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, ma dotate di particolare autonomia e indipendenza, tanto da non rispondere neppure nei confronti degli organi costituzionali che ne hanno nominato i componenti
(Meruotti 1999)

In questo senso anche Renato Laschena che, nella sua *"Introduzione al tema"* afferma che:

Esse possono essere distinte, sotto i profili organizzativi e funzionali, tra autorità indipendenti in senso stretto ed entità con carattere di indipendenza attenuata, anche se con particolari garanzie di autonomia dall'esecutivo
(Laschena 1999).

argomentando che l'indipendenza è un carattere di per sé non inconciliabile con il concetto di amministrazione perché, accanto alla concezione dell'amministrazione come apparato dipendente del governo, la Costituzione contempla il modulo *"dell'amministrazione apparato a sé separato dal Governo e dal potere politico"* (art. 97 comma 1, comma 3 e 98).

In ogni caso l'indirizzo che, a modesto parere di chi scrive, sembra più idoneo a risolvere o quantomeno ad affrontare meglio il problema, dovrebbe essere quello che distingue preliminarmente le funzioni assegnate in concreto a dette autorità.

3. Le funzioni delle Autorità indipendenti

Solitamente ci si riferisce alle Autorità Indipendenti come ad un insieme omogeneo di organi, tralasciando il fatto che esse, invece sono istituzioni molto diverse tra loro sia per grado di indipendenza sia per le attribuzioni di funzioni e tipologie di procedimenti che ad esse fanno capo; da ciò si deduce facilmente come un discorso che

voglia ricomprenderle necessariamente tutte sia quantomeno arduo ed azzardato, anche se si prende atto che posizioni contrarie continuano ad essere enunciate.

In alcuni casi, infatti, a questi organismi sono affidati compiti marcatamente amministrativi (comparazioni di interessi pubblici e privati), mentre in altri essi sono chiamati a svolgere funzioni che si avvicinano molto a quelle degli organi giurisdizionali (accertamenti e qualificazione dei fatti, risoluzione dei conflitti ecc.).

Queste doppie funzioni, quindi, fanno sì che si parli di una doppia natura delle Autorità Indipendenti: da un lato le *amministrazioni indipendenti pure* adibite a funzioni paragiurisdizionale e non amministrative e dall'altro le *Autorità indipendenti che svolgono attività amministrativa classica* e che sono soggette al normale controllo del Governo. In questo senso anche Renato Laschena che, nella sua "*Introduzione al tema*" afferma che:

Esse possono essere distinte, sotto i profili organizzativi e funzionali, tra autorità indipendenti in senso stretto ed entità con carattere di indipendenza attenuata, anche se con particolari garanzie di autonomia dall'esecutivo (Laschena 1999).

Se si accetta questa distinzione, appare subito chiaro come le Autorità che interessano l'operatore del diritto sono sostanzialmente quelle che svolgono funzioni tutorie e giurisdizionali, prima di tutto perché si pone il problema del procedimento da adottare davanti a loro e poi, perché, in seconda battuta, è necessario sapere come si pongano nei confronti dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Affermata, infatti, la loro indipendenza dal potere politico, si pone il quesito dei controlli che possono essere effettuati, atteso che esse, in alcune materie sono chiamate a risolvere controversie e a comporre interessi pubblici e privati al pari degli organi giurisdizionali.

Quali rimedi, insomma, ha il singolo cittadino contro le loro decisioni? E, prima di tutto come devono essere considerati i loro provvedimenti?

Alcune considerazioni al riguardo sono abbastanza pacifiche: nei confronti degli atti delle Authority non è esperibile il ricorso gerarchico, trattandosi di organismi *superiores non reconoscentes*, né il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, mentre nessun dubbio si pone per la ricorribilità giurisdizionale dei loro atti. Quanto all'autorità giurisdizionale competente, però si pongono alcuni problemi: infatti, prima dell'emanazione del D.Lgs. n.80/98 (pur con le modifiche recentemente operate), i provvedimenti di praticamente tutte le Autorità erano ricorribili al TAR del Lazio in funzione di giudice di primo grado ed al Consiglio di Stato, normalmente, in secondo grado.

Il D.Lgs 80/98 ha ulteriormente complicato la questione, in quanto ha affidato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (da individuare quindi secondo gli ordinari criteri di competenza) le decisioni di gran parte delle Authority o, perlomeno, quelle che riguardano i "pubblici servizi"; comunque notevoli perplessità rimangono per il Garante dei dati personali, le cui decisioni sono state dichiarate dal legislatore espressamente ricorribili innanzi al giudice ordinario.

Nella logica del riparto di giurisdizione del Garante sicuramente sarà risultata prevalente l'esigenza di tutela dei diritti soggettivi (affidati alla cognizione del giudice ordinario) sugli interessi legittimi (affidati alla cognizione del giudice amministrativo), e sul criterio adottato *nulla quaestio*, peccato però che, sempre ponendosi nell'ottica concreta dell'operatore del diritto, sussistano dei dubbi circa poi i successivi gradi di giudizio.

Infatti se problemi interpretativi della norma non si pongono per la giurisdizione del Tribunale e per l'eventuale gravame della decisione del Tribunale stesso (art.737 c.p.c. e comma 7, articolo 29, L. 675/96), si può configurare anche il rimedio del ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. avverso il provvedimento del Garante, emanato ex art. 29 L.675/1996?

Sappiamo, infatti che la disciplina positiva non prevede che contro gli atti di una autorità amministrativa, anche quando siano espressione di una attività paragiurisdizionale, sia direttamente

esperibile ricorso in Cassazione per violazione di legge ex art. 111 Cost. se non sia possibile ottenere il riesame della questione tramite i normali canali ordinari di giudizio (ricorso contro il provvedimento al TAR, impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato ed eventuale ricorso in Cassazione).

Ora se si propende per la tesi che configura le Autorità Indipendenti come organi facenti parte della PA ne discende che i loro atti, dovendosi considerare puramente e semplicemente amministrativi non siano direttamente impugnabili con ricorso in Cassazione; ma se si accetta l'idea che le Authority vadano distinte a seconda della funzione svolta, il discorso si complica e va affrontato separatamente per le due distinte ipotesi:

1. per le autorità indipendenti pure che svolgano funzioni paragiurisdizionali
2. per le autorità indipendenti che svolgano attività amministrativa classica.

È chiaro come sul punto (2) non vi sia nulla da dibattere riguardo alla non ricorribilità in Cassazione, essendo gli atti emanati dall'autorità formalmente e sostanzialmente amministrativi, mentre sul punto (1) considerazioni devono essere fatte se si chiama in causa alcune norme che pone problemi interpretativi, ossia l' art. 323 e 360 c.p.c. e l'art. 111 Cost.

Il ricorso per Cassazione è dato, a norma dell'art. 360 c.p.c. contro le sentenze pronunciate in grado di appello e quello in unico grado dal giudice ordinario, oltre a quelle di primo grado che, normalmente non impugnabili in Cassazione, possono esserlo in via eccezionale quando vi sia l'accordo delle parti.

L'art. 111 Cost. ha però fortemente innovato la materia, ammettendo il ricorso contro tutte le sentenze dei giudici ordinari o speciali, intendendo con il termine "sentenze" ogni provvedimento a contenuto decisorio, incidente su diritti soggettivi e definitivo, cioè non altrimenti impugnabile, quale che sia la forma in concreto assunta.

Il principio applicato è quello della prevalenza della sostanza sulla forma; si ritiene, cioè, che se un provvedimento abbia contenuto

decisorio ed sia dato in forma di ordinanza, deve considerarsi come una sostanziale sentenza e viceversa.

A questo punto la domanda fondamentale che si pone è: i provvedimenti [tenendo presente che i vari tipi di atti che le Authority possono emanare sono: a) regolamenti per un determinato settore b) decisioni di natura giustiziale c) atti di concreta gestione in veste neutrale degli interessi coinvolti] emanati dalle Authority che hanno funzioni strettamente paragiurisdizionali, qualora decidano su una controversia tra soggetti, e quindi conoscano di diritti soggettivi, possono considerarsi formalmente sentenze?

Possiedono, cioè, tutti quei requisiti che sono richiesti dalla norma costituzionale per assimilarli alle sentenze, ossia, hanno un contenuto decisorio, a carattere definitivo, idoneo a costituire giudicato?

Invero si ripropone un vecchio interrogativo che sembra abbia avuto, dopo qualche incertezza, una soluzione dalla dottrina e dalla giurisprudenza che, hanno individuato i requisiti suesposti .

Per l'esercizio del ricorso straordinario contro provvedimenti giurisdizionali aventi forma giuridica diversa dalla sentenza, è necessario che i provvedimenti medesimi presentino il carattere della decisorietà e della definitività. Il primo requisito si traduce nell'esigenza che l'atto sia idoneo ad incidere sulle situazioni giuridiche sostanziali delle parti alle quali si riferisce; il secondo implica la necessità che l'atto sia espressione di un potere giurisdizionale esercitato con carattere vincolante rispetto all'oggetto della pronuncia, in modo da garantirne l'immodificabilità e le due condizioni debbono coesistere

(Cass. 21.6.1999, n. 6228).

Quindi alla luce di ciò, un provvedimento è considerato sostanzialmente una sentenza se con esso si è disposto del diritto delle parti e non sia data altra possibilità di tutela della posizione giuridica della parte soccombente; il provvedimento delle autorità amministrative indipendenti possono considerarsi tali.

A ben vedere il problema sembra porsi in maniera concreta solo per il Garante, dal momento che dalla legge è esplicitamente affermato che la presentazione del ricorso rende improponibile un'ulteriore domanda al giudice ordinario; inoltre tra le stesse parti e per il

medesimo oggetto se è stata già adita l'autorità giudiziaria il ricorso al Garante è improponibile.

Già ad una sommaria analisi si riscontra che il requisito della definitività del provvedimento, come richiesto dall'art. 111 Cost. è senz'altro presente dal momento che con la proposizione del ricorso al Garante il soggetto consuma l'azione se poi è precluso adire il giudice ordinario.

Anche l'altro requisito sembra configurabile, ossia quello della decisorietà, dal momento che le decisioni del Garante sono in grado di incidere sulle situazioni giuridiche sostanziali delle parti, in quanto alla stessa autorità sono stati attribuiti dalla legge i mezzi necessari (infatti il Garante può disporre in via provvisoria il blocco dei dati e l'immediata sospensione delle operazioni di trattamento dei medesimi).

Se anche questi argomenti non dovessero convincere a fondo, basterebbe esaminare una qualunque decisione del Garante per rendersi perfettamente conto che quella che si ha di fronte è in tutto e per tutto una sentenza, a partire dalla stessa costruzione e finire alla terminologia utilizzata.

Perché allora contro queste "sentenze" non dovrebbe essere possibile effettuare il ricorso cd. "*per saltum*" in Cassazione?

Se questo particolare sistema di impugnazioni è stato espressamente inserito nel nostro sistema legislativo e le norme che lo regolano sono abbastanza specifiche, perché creare uno strappo normativo laddove un'ipotesi presenta tutti i requisiti per rientrare nelle previsioni di applicazione?

Perché - insomma - togliere al soggetto, che vede soccombere le sue ragioni davanti al Garante, per questioni che riguardano solo ed esclusivamente la legittimità e non il merito, la possibilità di evitare le lungaggini di un procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria?

Come si vedrà, tali dubbi persistono anche ad una esame più attento della normativa procedurale prevista per le varie Autorità.

4. I procedimenti in generale

Ricordo in questa sede che il problema dei procedimenti innanzi alle varie Autorità Indipendenti riveste importanza quasi capitale nel c.d. "buon governo" di Internet, posto che - come vedremo - spesso la formalità del procedimento stesso mal si concilia con la necessità di una chiara, pronta e veloce risoluzione del problema, così come richiede il mondo Internet.

Dato il difficile problema di inquadramento nel quadro istituzionale delle Autorità indipendenti, l'analisi prospettata è stata quella di analizzare direttamente la disciplina relativa al procedimento davanti alle stesse.

In tema di procedimento davanti alle Autorità indipendenti va premesso che i problemi interpretativi riguardano in particolare gli atti emanati in sede di esercizio dei poteri decisori per la risoluzione delle controversie di loro competenza.

Primo principale problema di ordine sistematico: ai suddetti procedimenti si applicano le disposizioni della legge n.241/90?

Non sempre è opinione comune l'estensibilità della disciplina dettata dalla legge 241/90 sul procedimento amministrativo, soprattutto nella giurisprudenza; anche se occorre sottolineare che il legislatore ha a volte previsto espressamente nella disciplina di settore l'applicazione della normativa generale del procedimento amministrativo (D.P.R. 318/97 all'art.6, la legge n. 249/97 all' art.2 comma 3 e D.P.R. 318/97 art.6 comma 3)

Nel caso specifico della legge 287/90 (che ha istituito l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (<http://www.agcm.it>), che all'art.10 comma 5 rinvia per la disciplina delle procedure istruttorie al D.P.R. 217/98 (che disciplina le procedure istruttorie innanzi alla l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato), non sussistono problemi di coordinamento con la legge 241/90 essendo la disciplina di settore esaustiva nella tutela dei principi di snellezza, trasparenza e contraddittorio ispiratori della attività amministrativa. Anzi, posto che l'art. 20 comma 8 della legge 287/90 estende le procedure previste per l'Antitrust anche ad altre autorità quali CONSOB e ISVAP, mentre il comma 1 relativo al Garante per la

radiodiffusione e l'editoria è stato abrogato dall'art.1 comma 6 lett. C num.9 della legge n.249/97, la disciplina posta dovrebbe assumere rilevanza di *regolamentazione tipo*.

In particolare, il T.A.R. del Lazio (Sez.1, 16 settembre 1996, n.1548) si è pronunciato sulla mancata applicazione della disciplina dettata dalla legge n.241/90 alle attività di segnalazione e consultiva di cui agli artt. 21 e 22 della legge 287/90, nonché all'attività di indagine conoscitiva espletata dall'Autorità ai sensi dell'art.12 comma 2 della stessa legge, data la non riconducibilità nell'ambito dell'attività amministrativa di dette attività.

Al contrario, è opinione comune in giurisprudenza (T. A.R. del Lazio sez.1, 16 settembre 1996, n.1547, Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 1994, n.1697) che, in difetto di disciplina specifica, la normativa generale in materia di accesso, di cui alla legge n.241/90, sia applicabile alle Autorità indipendenti, e ciò a prescindere da indagini sulla natura giuridica della attività in concreto svolta.

A tutela del corretto funzionamento del mercato e a garanzia della libera concorrenza la Legge n.287/90 ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, più comunemente chiamata Antitrust.

5. Il procedimento innanzi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Sino ad oggi è forse l'Autorità che - più di ogni altra - si è occupata di Internet nel suo complesso, ma lo ha fatto - storicamente - soltanto in relazione ai problemi suscitati dalle varie offerte di accesso alla rete, ovvero per problematiche di concorrenza sleale tra operatori di telefonia, qualora gli stessi abbiano deciso di "sfruttare" la rete stessa; in pratica, un interessamento per adesso soltanto "mediato" ai problemi delle rete Internet.

Ampia raccolta delle decisioni dell'Autorità in esame può essere reperita, attraverso un sistema di ricerca apposito, sul sito istituzionale dell'Autorità: <http://www.agcm.it>.

E' però indubbio che proprio la estrema velocità di creazione di nuove idee e di nuove problematiche giuridiche create dall'utilizzazione della rete potrà portare tale Autorità a giudicare parecchie situazioni che si potranno creare nella rete; a mero titolo esemplificativo, l'utilizzazione di un "domain name" a scopo confusorio rientrerebbe tra l'altro nella competenza dell'Authority. Così - conseguentemente - la stessa potrebbe emanare ordinanze "inaudita alter parte" che blocchino pubblicità ingannevoli (Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, art. 7) e non è chi non veda come tale possibilità potrebbe essere effettivamente un'arma molto utile e potente per evitare gli eventuali soprusi che si possano compiere in rete.

Chiarito quanto sopra esposto, va ricordato che la disciplina antitrust interviene su tre settori:

- le intese;
- gli abusi di posizione dominante;
- le operazioni di concentrazione;

nell'ambito dei quali, assegna alla Autorità poteri di vigilanza, di indagine e sanzionatori, ma il legislatore non ha previsto una tutela penale per le violazioni della normativa sulla concorrenza.

Di fatto, l'Autorità si limita, accertata la violazione, alla diffida contro il comportamento lesivo, potendo comminare sanzioni amministrative pecuniarie e solo in ipotesi di reiterata inottemperanza alla diffida la sospensione dell'attività di impresa.

La disciplina antitrust ha come destinatari (quindi i sostanziali legittimati passivi) principalmente le "imprese" e solo indirettamente si rivolge ai consumatori (in quanto, comunque, fruitori di vantaggi derivanti da un sistema di mercato di libera concorrenza e quindi portatori solamente di quel diritto "diffuso" la cui esistenza viene ammessa soltanto in particolari e sporadici casi), mentre la disciplina della pubblicità ingannevole si pone a tutela principalmente degli interessi collettivi dei consumatori ed ovviamente a tutela degli interessi dei concorrenti.

L'antitrust ha competenze specifiche anche in materia di pubblicità ingannevole, disciplinata dal decreto legislativo n. 74/92 e dal

D.P.R.10 ottobre 1996, n.627 per quanto concerne il regolamento delle procedure istruttorie.

Nel procedimento innanzi all'Autorità in materia di pubblicità ingannevole più che in ogni altra ipotesi si ritiene possa affermata la natura "paragiurisdizionale" della Autorità (Allegrucci 1998)

- per le regole sull'onere della prova, in quanto il legislatore ha previsto (art.11 d.lgs.627/96) un'inversione dell'onere della prova in quanto l'operatore pubblicitario è chiamato a provare documentalmente l'esattezza dei contenuti della pubblicità;

- per la qualifica dell'atto di impulso e l'atto finale come "ricorso" l'uno, come "decisione motivata" con "effetto definitivo" l'altro (art. 7 comma 6 D.lgs.74/92);

- per il procedimento assai simile ai ricorsi amministrativi (anche se non è promosso contro una p.a. ma contro un atto/comportamento di un privato).

Il procedimento in questo caso, al contrario di quanto accade in materia di antitrust, non può attivarsi d'ufficio bensì su denuncia di concorrenti, consumatori, loro associazioni, ovvero del ministro dell'industria o di ogni altra amministrazione interessata.

Soprattutto il mancato adeguamento ai provvedimenti di "inibitoria", "d'urgenza" o di "rimozione degli effetti adottati con la decisione che definisce il ricorso" da parte dell'operatore pubblicitario comporta per lo stesso responsabilità penale; quindi si potrebbe parlare in questo caso di sostanziale equiparazione della decisione ad una sentenza, anche alla luce del disposto dell'art. 388 C.P.

La disciplina specifica prevede:

- la comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti interessati (il committente del messaggio pubblicitario, l'autore, il richiedente);

- i termini del procedimento;

- la facoltà di intervento è espressamente prevista in generale per quei soggetti che siano portatori di interessi pubblici o privati, portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare pregiudizio dal provvedimento dell'Autorità;

-“nel rispetto del principio del contraddittorio” sono regolamentate le audizioni, il deposito di contro deduzioni in caso di produzione da parte dell’operatore pubblicitario di prove sull’esattezza materiale dei dati contenuti nella pubblicità, qualora ai sensi dell’art.7 comma 4 del decreto 74/92 l’Autorità disponga che l’operatore fornisca tali prove (art.11 d.lgs.627/96).

L'Autorità ha anche la possibilità di emanare provvedimenti d’urgenza come, per esempio, sospensione della pubblicità per “gravi e motivate ragioni d’urgenza”.

Anche l'eventuale mancato rispetto di tali provvedimenti comporta la sanzione penale come appena ricordato.

L’Autorità non può pronunciare *ultra petita* e si applica alle sue decisioni il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato. E' opinione che sembri (Cons. di Stato, sez.VI ord. 11 ottobre 1996 n.1072: in sede cautelare ha ritenuto che l’Autorità non poteva ordinare la pubblicazione della pronuncia in assenza di specifica domanda)

preferibile ravvisare un procedimento amministrativo c.d. misto, giustiziale e sanzionatorio, che si attiva ad istanza di parte, è dominato dal principio del contraddittorio e può concludersi con una decisione che, accertata la fondatezza della domanda, può esercitare tutti i poteri di vigilanza e di repressione che le sono attribuiti dalla legge
(Cons. di Stato 11.10.1996 n.1072).

Anche in questo caso contro il provvedimento dell’Autorità si può presentare ricorso giurisdizionale al TAR del Lazio, la mancata presentazione del ricorso o il rigetto dello stesso rende il provvedimento inoppugnabile e preclude ogni azione civile; conseguentemente tale provvedimento è suscettibile di "passare in giudicato".

Il risarcimento danni del soggetto danneggiato dalla pubblicità ingannevole potrà essere richiesto al G.O, mentre il settore relativo alla concorrenza sleale ex art.2598 c.c. rimane di competenza del G.O.

6. Il procedimento innanzi all'Autorità per i servizi di pubblica utilità

In questo caso - magari - il riferimento ad Internet può apparire più lontano, ma si pensi soltanto agli sviluppi della trasmissione dei segnali non più attraverso il c.d. "doppino telefonico" ma attraverso la rete elettrica (per tutti: <http://www.nortelnetworks.com>) e ben si comprende come anche tale autorità potrebbe - in un futuro non troppo lontano - avere a che fare con la rete Internet.

Nel Settore dei Servizi di pubblica utilità la legge n.481/95 istituisce l'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas e, solo formalmente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in quanto rinvia ad altra disciplina specifica per la sua regolamentazione (legge n.249/97) ed alla quale sono comunque applicabili i principi generali stabiliti.

La legge n. 481/95 rinvia a successivi Regolamenti, emanati ai sensi dell'art.17 comma 1 legge n.400/98, per la definizione a) delle procedure istruttorie davanti alle Autorità ; b) delle procedure di conciliazione o arbitrato in contraddittorio presso le Autorità per la soluzione delle controversie insorte tra utenti ed esercenti il servizio e i casi in cui tali procedure possono essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Art.2 comma 24 lett. a, b). Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza di conciliazione o deferimento ad arbitri il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile.

Contro i provvedimenti e gli atti dell'Autorità può essere esperito Ricorso in sede giurisdizionale innanzi tribunale amministrativo regionale ove ha sede l'Autorità.

Anche nel settore in esame i poteri sanzionatori della Autorità si limitano ad ordini e diffide, e, nei casi di reiterato inadempimento al provvedimento dell'autorità, a sanzioni amministrative pecuniarie, alla sospensione dell'attività di impresa, qualora non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, ovvero

alla proposta al Ministro competente della sospensione o decadenza della concessione.

La legge 481/95 prevede all'art.2 comma 12 che l'Autorità determini i casi di indennizzo automatico a favore dell'utente quando il soggetto esercente il servizio non rispetti le clausole contrattuali o eroghi un servizio di qualità inferiore ai livelli stabiliti nel regolamento di servizio.

L'Autorità costituisce comunque nel piano sistematico della legge l'organo referente per i reclami degli utenti per i livelli qualitativi e tariffari dei servizi conferendole in tal caso poteri di modifica delle stesse modalità del servizio

7. Il procedimento innanzi all'Autorità di Garanzia per le telecomunicazioni

Questa Authority, insieme al c.d. "Garante per i dati personali", è quella che ha ed avrà sempre maggiore importanza nella regolamentazione della rete Internet.

Accenno soltanto a due ordini di problemi per far meglio comprendere di cosa stiamo parlando:

1. la rete Internet è comunemente considerata essa stessa come un mezzo di comunicazione, e pertanto praticamente tutta la gestione della rete - che non sia riservata per legge ad altro soggetto - dovrà prima o poi passare sotto il controllo di questa Autorità di recente istituzione. I permessi per l'accesso alla rete, la trasmissioni di dati in qualunque forma espressi sulla rete, sono soltanto alcuni degli aspetti che l'Autorità dovrà prendere in considerazione.
2. La gestione dell'assegnazione dei c.d. "domain name": anche se attualmente è attribuita - medio tempore - ad un soggetto giuridico dai contorni alquanto confusi (esattamente la Registration Authority, emanazione dell'Istituto per il Calcolo Telematico dell'Università di Pisa, a sua volta emanazione del Ministero per la Ricerca Scientifica [<http://www.nic.it>]), non vi è dubbio che anche tutta questa materia andrà trasferita

all'Autorità per competenza, alla quale - conseguentemente - probabilmente verrà affidata la risoluzione delle dispute sui "domain name".

A differenza della precedente legge n. 481/95, che regolava parzialmente il settore, la legge n. 249/97, istitutiva dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, all'art.1 comma 11, rimanda ad apposito Regolamento della Autorità, non solo per l'individuazione delle controversie che potrebbero insorgere tra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro, ma anche per la fissazione delle procedure di conciliazione; prevedendo, inoltre, espressamente che i criteri così stabiliti dall'Autorità costituiscono principi di riferimento per la definizione delle controversie che le parti abbiano concordato di deferire ad arbitri.

Per le controversie su indicate il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile fino a che non venga esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione che deve essere ultimato entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza innanzi all'Autorità; per cui fino alla scadenza di tali termini restano sospesi i termini per agire innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Sempre con proprio regolamento l'Autorità disciplina:

- a) i provvedimenti di cui all'art.2 comma 7 della legge n.249/97 nelle ipotesi di violazione del divieto di posizioni dominanti;
- b) i casi di ricorso degli utenti avverso l'interruzione del servizio art.1 comma 6 lett.a num.10 legge n.249/97.

Le procedure di risoluzione delle controversie sono disciplinate dal D.P.R. 318/97.

L'attivazione d'ufficio è prevista solo nei casi espressamente indicati all'art.18 comma 3 del D.P.R. 318/97.

Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo

Anche nel settore in esame i poteri sanzionatori della Autorità si limitano ad ordini e diffide, e, nei casi di reiterato inadempimento al provvedimento dell'autorità, a sanzioni amministrative

pecuniarie, alla sospensione dell'attività nei confronti del titolare di licenza o autorizzazione o concessione, ovvero la revoca.

Inoltre, a fronte delle richieste su dati contabili o fatti concernenti l'esercizio dell'attività da parte dell'Autorità, il soggetto che abbia reso comunicazioni non veritiere è responsabile ai sensi dell'art.2621 c.c.

8. Il procedimento innanzi al Garante per i dati personali

Qui ritengo che sia semplicemente sufficiente segnalare la circostanza che la materia trattata da questa Autorità è una materia assolutamente trasversale, nel senso che ben difficilmente si potrà concepire un sito, un computer, che non contenga dati personali, di vario genere.

L'autorità in questione sembra procedere con i "piedi di piombo" nella materia, quanto mai complessa, ma agli occhi di chi abbia un minimo di conoscenza della rete Internet appare senza ombra di dubbio molto chiara l'estrema pervasività che potrà avere in futuro l'azione del Garante nei confronti sia di Internet stessa, sia di tutto quello che circola nella rete Internet.

Un solo accenno alle misure di sicurezza ex art.15 Legge 675/96, il cui quadro normativo è stato completato dall'emanazione del Dlgs n.318/99 sulle c.d. "misure minime"; il mancato rispetto di tali norme da parte di qualsiasi "sito" corrisponde automaticamente ad un reato (omessa adozione di misure di sicurezza) e potrebbe di conseguenza portare ad un "illecito trattamento di dati personali".

Nel settore della tutela dei dati personali la legge n.675/96 ha istituito all'art.30 il Garante per la protezione dei dati personali. L'organo in esame presenta caratteristiche peculiari che lo contraddistinguono rispetto alle altre autorità, innanzi tutto perché il ricorso al garante per la tutela dei diritti di cui all'art.13 si pone in maniera alternativa al ricorso all'autorità giudiziaria art.29 comma 1 per cui la presentazione del ricorso rende improponibile un'ulteriore domanda al giudice tra le stesse parti e per il medesimo

oggetto. Perché contro il provvedimento del garante si può proporre opposizione al Tribunale del luogo dove risiede il titolare entro il termine di 30 gg dalla data di comunicazione del provvedimento o dalla data del rigetto tacito; tuttavia l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Avverso il decreto del tribunale è ammesso unicamente il Ricorso per Cassazione ex art.29 comma 7° L. 675/96, che quindi anche in questo caso "contravviene" al generale disposto dell'art. 739 c.p.c., che prevede - appunto in generale - la ricorribilità in appello dei provvedimenti del Tribunale emessi ai sensi dell'art. 737 c.p.c., anche se la pronuncia del "gravame" sarà effettuata anch'essa in camera di consiglio.

Il legislatore ha previsto, per i procedimenti davanti al Garante, un termine per la loro conclusione, onde perseguire quei fini di speditezza e celerità che sono caratteristici di tutte le Authority.

Entro il ventesimo giorno dalla presentazione del ricorso, quindi, possono verificarsi tre distinte ipotesi:

1. dichiarazione di inammissibilità del ricorso nel caso in cui non sia stata preventivamente esperita la preventiva richiesta al responsabile del trattamento dei dati;
2. dichiarazione di improcedibilità nel caso in cui il responsabile soddisfi, sia pur tardivamente le richieste dell'interessato;
3. rigetto del ricorso con decisione motivata.

La motivazione sembra dover essere ricalcata su quella prevista per i procedimenti camerali (Cass. 13 febbraio 1980, n. 1049), ossia non ampia come quella delle sentenze né succinta come quella delle ordinanze, ma sommaria nel senso che il Garante può limitarsi ad indicare, senza doverli ritrascrivere, i fatti enunciati nell'istanza che lo hanno convinto ad accordare il provvedimento.

Entro il ventesimo giorno dalla presentazione del ricorso, quindi, possono verificarsi tre distinte ipotesi:

1. dichiarazione di inammissibilità del ricorso nel caso in cui non sia stata preventivamente esperita la preventiva richiesta al responsabile del trattamento dei dati;

2. dichiarazione di improcedibilità nel caso in cui il responsabile soddisfi, sia pur tardivamente le richieste dell'interessato;
3. rigetto del ricorso con decisione motivata nel caso in cui il Garante ritenga lo stesso infondato, o nel caso in cui il Garante resti, per tutto il termine inerte. La motivazione sembra dover essere ricalcata su quella prevista per i procedimenti camerali (Cass. 13 febbraio 1980, n. 1049), ossia non ampia come quella delle sentenze né succinta come quella delle ordinanze, ma sommaria nel senso che il Garante può limitarsi ad indicare, senza doverli ritrascrivere, i fatti enunciati nell'istanza che lo hanno convinto ad accordare il provvedimento.
4. pronuncia di accoglimento del ricorso, con contestuale disposizioni di misure necessarie per la tutela dei diritti dell'interessato e assegnazione di un termine per la loro adozione. Il contenuto provvedimento non viene specificato, ma è sostanzialmente rimesso all'apprezzamento ed alle valutazioni tecniche del garante, essendo diretto, nella maggioranza dei casi a configurare obblighi di fare o di astenersi a carico del titolare e del responsabile. Il Garante ha il potere di azionare due importanti provvedimenti restrittivi: il divieto di trattamento e il blocco dei dati. Il **divieto** può avere ad oggetto la totalità o parte del trattamento ed avere natura definitiva o cautelare; i primi vengono pronunciati quando il Garante ha verificato la violazione della legge, tramite i suoi poteri di controllo e accertamento e possono essere sia definitivi che cautelari (cautelari quando in considerazione della natura dei dati o comunque delle modalità di trattamento degli effetti che esso può determinare vi è il concreto rischio del verificarsi di un pregiudizio rilevante per l'interessato); i secondi, ossia i provvedimenti di blocco hanno invece solo natura cautelare.

Il Garante può determinare ogni tipo di condotta, attiva o anche omissiva, da porsi in essere per prevenire o neutralizzare le conseguenze lesive di un atto che riguardi i dati personali di un individuo, ma questi stessi provvedimenti non hanno e non possono

avere alcun contenuto sanzionatorio, e quindi senza la possibilità di ottenere - da parte del soggetto istante - l'attuazione coattiva delle misure in esso indicate.

Tali misure di attuazione coattiva possono essere esercitate soltanto dal Garante stesso direttamente, mentre chi ha promosso l'azione non ha alcun modo diretto per attuare il provvedimento favorevole del Garante.

Infatti ove si fosse disposto diversamente si sarebbe attribuito ai provvedimenti del Garante la capacità di incidere direttamente sui diritti soggettivi in gioco, al pari dei provvedimenti giurisdizionali con chiare conseguenze in tema di costituzionalità dello stesso organo che di fatto sarebbe diventato una sorta di "giudice speciale" inserito nell'ordinamento con una semplice legge ordinaria.

Contro il provvedimento emesso dal Garante o nel caso di rigetto tacito, il sesto comma dell'art. 29 della legge appresta il rimedio dell'opposizione contenziosa da proporsi a cura della parte interessata davanti al tribunale del luogo dove risiede il tribunale, entro il termine di trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento o dalla data del rigetto tacito.

Anche in questo caso si tratta di un procedimento in camera di consiglio in cui si sottopone al giudice ordinario il diritto soggettivo in esame senza limite alcuno, cioè con piena cognizione dello stesso e con la possibilità per le parti di svolgere ogni difesa e tutela dei diritti in esame e con possibilità per il giudice di accordare anche la tutela risarcitoria. Proprio in merito a quest'ultima appare interessante la dichiarata risarcibilità del danno non patrimoniale; il giudice pronunciando la condanna potrà sia quantificare l'importo caso per caso ed in relazione ai contenuti ed alle modalità delle accertate violazioni, dandone adeguata motivazione che tenga conto delle proposte avanzate dalle parti.

L'opposizione deve essere proposta con ricorso da depositarsi nel termine suddetto, pena l'inammissibilità del giudizio, nella cancelleria del tribunale, la cui competenza è per materia, mentre

territorialmente esso si individua in quello del luogo di residenza del titolare; il ricorso deve essere notificato a cura dell'opponente unitamente al decreto di fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti.

L'opposizione comunque non sospende automaticamente la provvisoria esecutorietà del provvedimento che invece andrà decisa di volta in volta e su richiesta del ricorrente.

Al procedimento così instaurato si applicano gli artt. 737 e ss., come stabilisce l'art. 29 della legge al comma 7, ossia il giudizio avrà le regole generali dei procedimenti in camera di consiglio.

I procedimenti in camera di consiglio, diversamente noti come "procedimenti di volontaria giurisdizione", diversamente da quelli contenziosi, sono caratterizzati dalla c.d. *iniziativa d'ufficio* che ha il giudice e dunque nei maggiori poteri istruttori che gli consentono di conservare la direzione del procedimento.

Mentre non si applicano le norme sulle preclusioni introdotte dalla L. n. 353 del 1990 e si conclude con decreto avverso il quale è ammesso unicamente il ricorso per Cassazione.

9. Possibili conclusioni

Dall'analisi dei procedimenti sopra specificati appare senza ombra di dubbio che quello innanzi al Garante per i dati personali sia quello che più degli altri, insieme al Garante stesso, possa essere considerato come particolare e possa correre seriamente il pericolo di essere tacciato di incostituzionalità.

In effetti il ricorso al Garante è alternativo al ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, mentre per gli tutti gli altri procedimenti il ricorso alle varie *Authority* si pone come il primo gradino rispetto alla tutela giurisdizionale, in pratica come strumento deflattivo delle liti.

La decisione del Garante è, per così dire, suscettibile di "passare in giudicato", nel senso che il provvedimento del Garante diviene definitivo qualora non vengano esperiti i gravami previsti; ora,

anche in questo caso, è chiaro l'intento del legislatore di voler snellire il più possibile il procedimento in materia di dati personali, visto gli interessi che sono in gioco, eliminando le lungaggini ed un contenzioso di fronte alle autorità giurisdizionali, ma questo non basta a dissipare i dubbi.

E' appena il caso di notare come tutti i procedimenti innanzi alle *Authority* diverse dal Garante possano - di fatto - essere considerati come una sorta di "arbitrati statali", nel senso che le parti decidono di far dirimere la questione innanzi ad un soggetto che assomiglia molto ad un collegio arbitrale, sia per il presupposto della conoscenza "tecnica" del problema, sia per la - presunta - snellezza del procedimento.

Infatti la celerità e la prontezza di risposta non possono essere ottenute a discapito delle garanzie irrinunciabili che dall'ordinamento sono stabilite a favore del soggetto; è importante certo che la tutela sia semplice e veloce ma questa presunta "velocità" non deve divenire un'arma a doppio taglio nel senso che possa portare ad una giustizia frettolosa e pressappochista.

Altro discorso da tenere presente e che si evince da una lettura comparata delle varie *Authority* - quale è quella che si è tentato di offrire nel corso del presente scritto - è quello del diverso modo di atteggiarsi e di operare delle stesse.

Lasciando per ora da parte aspetti marginali come possono essere quelli della loro composizione e del diverso numero dei loro componenti, diversità forse dettate da esigenze diverse, dubbi suscita il fatto di non trovare tra la varie Autorità quella omogeneità di compiti, mezzi e competenze che invece sarebbe stato doveroso aspettarsi.

Il discorso non va tanto affrontato tra tutte indistintamente, quanto tra i due blocchi che sembrano essersi formati: da un lato tutte le varie *Authority*, telecomunicazioni, editoria, autorità garante concorrenza, ecc. e dall'altro il Garante per la tutela dei dati personali.

In effetti mentre alle prime appaiono correttamente assegnati dei compiti "verticali", nel senso che sono state trasferite a tali autorità

competenze in materie specifiche che possono essere assimilate ad una fetta della torta tagliata in senso verticale, al Garante dei Dati Personali sono state assegnate delle competenze assolutamente "trasversali", in quanto il concetto di "trattamento dei dati" è talmente ampio che ben difficilmente si può pensare a qualche attività giuridicamente rilevante senza che vi sia, appunto, trattamento dati.

A questo punto si pone quindi in prima battuta il problema del coordinamento delle decisioni e delle attività delle varie Authority, che certamente non può essere risolto soltanto con il disposto dell'art. 31, commi 5 e 6; infatti, dal punto di vista di colui che si trova a dover applicare in maniera "pratica" il diritto, il punto fondamentale è il seguente: in caso di sovrapposizione di decisioni, in caso di discordanza di decisioni, quale decisione prevale?

L'articolo di legge in esame, infatti, anche a volerlo considerare, con un evidente sforzo, esaustivo in materia, propone, perlomeno a parere di chi scrive, una soluzione quanto mai complicata da attuare; infatti sicuramente prevedere un momento di raccordo tra le varie autorità in una sorta di decisione collegiale ha i suoi pregi, anche come momento di scambio di esperienze ed opinioni, ma, a ben vedere una procedura siffatta va sicuramente a scapito della celerità e speditezza dei giudizi delle autorità.

Il problema fondamentale è che in tutto il sistema delle Authority non è stata prevista una funzione unificatrice come quella esplicitata dalla Suprema Corte di Cassazione nell'ambito della giurisdizione ordinaria, ed inoltre - nonostante le premesse corrette - i vari procedimenti sono differenti nella forma e nella sostanza, con buona pace della certezza del diritto. Continuando il paragone con il diritto e la procedura civile, è un po' come se si applicassero dei codici di procedura civile diversi a seconda dell'ambito territoriale; penso che il concetto sia abbastanza chiaro da spiegarsi da solo senza necessità di ulteriori approfondimenti.

Immaginando poi la sempre maggiore espansione e pervasività delle competenze delle varie Authority, ritengo che sia certamente auspicabile una azione di coordinamento anche nel campo del

diritto positivo; infatti a parere dello scrivente sarà certamente necessario coordinare sia a livello normativo che a livello operativo l'attività delle varie Authority, onde evitare che invece di avere uno snellimento delle procedure si abbia una inutile dispersione delle risorse, unitamente ad un decremento della certezza del diritto.

Per concludere, ancora un accenno alla Legge 675/96: come è possibile che una legge ordinaria quale è appunto la legge citata possa - di fatto - stabilire che le "altre" leggi di pari grado, anche se successive, dovranno adeguarsi alla 675/96 stessa?

Tale prerogativa appartiene soltanto alle leggi di rango costituzionale ed ai trattati internazionali; ovvero, può essere immaginata rispetto a provvedimenti normativi di rango minore (regolamenti, etc.) ma non certamente rispetto a "pari grado" ovvero alla c.d. "leggi quadro".

Ma la 675/96, comunque, non lo è formalmente; da qui una domanda: *a quando una pronunzia dell'Autorità Giudiziaria ordinaria - magari della Corte Costituzionale - in merito?*

Da segnalare la decisione - per quanto mi consta unica - del Trib. Milano 14.10. 1999, *Dinf* 2000, 30, laddove si statuisce che nel caso di ricorso avverso un provvedimento del Garante lo stesso non sia "parte" in senso tecnico, per cui al Garante stesso non deve essere notificato alcunché. Tale sentenza ribadisce però, implicitamente, il problema della funzione e natura giurisdizionale del Garante stesso.

Bibliografia

Allegrucci L.
1998 *Diritto Antitrust*, Simone, Napoli

Malinconico C.

1999 *I procedimenti di aggiudicazione*, Giornata di Studi organizzata dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma e dal Consiglio di Stato, svoltasi a Palazzo Spada il 25 gennaio 1999

Predieri A.

1999 *I procedimenti amministrativi*, Giornata di Studi organizzata dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma e dal Consiglio di Stato, svoltasi a Palazzo Spada il 25 gennaio 1999

Meruotti L.

1999 *Il contraddittorio nei procedimenti*, Giornata di Studi organizzata dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma e dal Consiglio di Stato, svoltasi a Palazzo Spada il 25 gennaio 1999

Laschena R.

1999 *Introduzione al tema*, Giornata di Studi organizzata dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma e dal Consiglio di Stato, svoltasi a Palazzo Spada il 25 gennaio 1999