

# **Indipendenza istituzionale e autonomia organizzativa delle Autorità Regolative pubbliche**

*di Raimondo Ingrassia dell'Università degli Studi di Palermo*

## **1. PREMESSA: DALLO STATO GESTORE ALLO STATO REGOLATORE**

Sul finire degli anni '80 matura in Italia una nuova consapevolezza in materia di governo pubblico dell'economia: lo *Stato gestore* che interviene nell'economia nazionale per realizzare direttamente attività industriali e servizi non è più un modello sostenibile. Le imprese pubbliche vengono criticate perché non in grado di raggiungere sia gli obiettivi sociali per i quali erano state poste in essere (offerta di prodotti industriali e alimentari, trasporti, servizi pubblici locali, poste, telecomunicazioni, energia, ecc.) sia gli obiettivi economici ai quali furono inizialmente subordinate (profitti, sfruttamento di posizioni monopolistiche, riduzione dei costi di produzione, capacità di alimentare il bilancio dello Stato) (Fedele, 1998: 83-89).

Classe politica e imprenditoriale, opinione pubblica, elettori, media mutano a un certo punto, per motivi non sempre razionali, le proprie preferenze in ordine al ruolo che lo Stato avrebbe dovuto tenere nel governo pubblico dell'economia (La Spina, Maione, 2000: 19-20). Comincia a farsi strada l'idea di uno Stato meno protagonista nell'economia reale, che arretra nella gestione diretta delle attività imprenditoriali, che è garante della competitività del sistema economico, che stabilisce e fa rispettare le regole della competizione. Il mutamento politico, legato in Europa al fenomeno delle privatizzazioni e della liberalizzazione di alcuni settori economici, storicamente occupati da imprese ed enti pubblici (Tiberi, 2000; Farinella, 2001), porta a una nuova concezione del ruolo pubblico nell'economia basata sull'idea di uno *Stato regolatore* che si limita a controllare (ma non a realizzare) il virtuoso svolgimento di attività economiche e sociali secondo principi di libera concorrenza.

## **2. INADEGUATEZZA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TRADIZIONALI ALLE FUNZIONI REGOLATORIE**

A questa nuova esigenza lo Stato ha risposto pensando organismi amministrativi diversi dalle tradizionali amministrazioni pubbliche funzionali alle attività e alla cultura dello Stato gestore (Mayntz, 1982: 157-159; La Spina, Maione, 2000: 54). Tali organismi avrebbero dovuto avere caratteristiche istituzionali e organizzative diverse da quelle del sistema amministrativo tradizionale (ministeri, enti pubblici istituzionali, autonomie locali, organi di controllo, tribunali, ecc.) (Borgonovi, 1998) in quanto chiamati ad assolvere compiti di controllo a distanza dell'economia in qualità di organi tecnico-professionali in posizione di *neutralità*, *terzietà* e *indipendenza* dagli interessi in gioco, caratteri questi non riconosciuti agli enti di amministrazione attiva e agli organismi di giurisdizione e controllo. Le forme istituzionali alle quali facciamo riferimento sono le *Autorità Amministrative Indipendenti* (Caringella, 2003), dette anche *Autorità Regolative* (di seguito AR) (La Spina, Maione, 2000: 31).

I motivi per cui l'amministrazione tradizionale non è stata ritenuta idonea a svolgere le funzioni regolative richieste possono essere ricondotti a due ordini di considerazioni. In primo luogo, a una eccessiva subordinazione gerarchica delle amministrazioni tradizionali (quelle attive in particolare) al potere politico, rappresentante assai spesso di quegli

stessi interessi dai quali esse sono chiamate a distanziarsi (soggetti e gruppi imprenditoriali, settori economici, specifiche persone o categorie sociali, ecc.) (Martinelli, 2000). In secondo luogo, a una bassa specializzazione e a un'insufficiente competenza professionale dell'amministrazione tradizionale rispetto alla natura e alla complessità dei problemi oggetto di regolazione (energia, comunicazioni, mercato, servizi locali, relazioni industriali, tutela della persona, credito e finanza).

### 3. IL PROBLEMA DELL'INDIPENDENZA ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ REGOLATIVE PUBBLICHE

Sono sorti tipi diversi di AR ciascuno dei quali è stato giudicato "dotabile" di un diverso grado di indipendenza e legittimità costituzionale (Caringella, 2003). Sono state osservate AR con compiti prevalentemente di amministrazione attiva. Si sostiene in questo caso che il grado di indipendenza dell'AR dal potere politico possa essere basso. Rientrano in questa fattispecie istituzionale e organizzativa le c.d. *Autorità indipendenti che svolgono attività amministrativa classica*, cioè enti che esercitano l'azione regolativa ponderando e comparando in modo imparziale gli interessi in gioco ma con l'obiettivo di perseguire in modo preminente l'interesse pubblico (Caringella, 2003).

A questa fattispecie sarebbero riconducibili enti molto diversi tra loro come per esempio in Italia, la *Commissione di garanzia per l'attuazione della L. 146/1990* che ha il compito di garantire la conformità degli accordi collettivi alla legge, valutando l'idoneità delle prestazioni "definite essenziali" ai fini del libero esercizio del diritto di sciopero; *l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici* che ha lo scopo di vigilare sulle attività delle amministrazioni relative allo svolgimento di pubblici appalti; *l'Istituto superiore per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP)* che ha la funzione di tutelare i soggetti che stipulano contratti di assicurazione con le imprese assicuratrici; negli Stati Uniti, *l'Environmental Protection Agency (EPA)* in campo ambientale, la *Federal Trade Commission* per la salvaguardia della concorrenza, il *Federal Reserve Board* per la politica monetaria (Tiberi, 2000) e in Francia, il *Conseil de la concurrence* (Maia, 2000), per citarne solo alcuni.

Sono state, altresì, osservate AR con funzioni prevalentemente paragiurisdizionali le c.d. *Amministrazioni indipendenti pure*, funzioni che richiedono i canoni di azione, la professionalità e l'etica propri del giudice di merito (Caringella, 2003). In questi casi è richiesta la massima indipendenza dagli altri poteri dello Stato (Davis, 1978: 88) a causa di alcuni elementi caratteristici dell'azione giurisdizionale come l'autonomia di giudizio, la terzietà e la neutralità da ogni tipo di interesse. A questa fattispecie potrebbero essere riconducibili quelle AR con poteri di gestione dei conflitti fra soggetti diversi della regolazione (per esempio: tra competitori diversi, tra produttori e consumatori o utenti, tra competitori e nuovi entranti sul mercato, tra organismi rappresentativi di determinate categorie economiche e sociali). Esempi in questo senso sono *l'Autorità per l'energia e il gas*, *l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, *l'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, *l'Autorità garante dei dati personali*, limitatamente alle loro funzioni quasi giurisdizionali, le figure del *Difensore civico* o della *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi* per le loro competenze in materia di regolazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi (leggi n. 241/90 e n. 15/2005) e nell'ordinamento statunitense *l'Occupational Safety and Health Review Commission* per quanto riguarda la sicurezza sul luogo di lavoro e la salute dei lavoratori e la *Federal Mine Safety and Health*

*Review Commission* nel settore minerario (queste ultime due hanno funzioni esclusivamente «quasi-giurisdizionali») (Tiberi, 2000).

La distinzione tra attività amministrativo-normative e attività paragiurisdizionali appare, invero, alquanto rigida e manichea e le esperienze nazionale, europea e nordamericana hanno dimostrato una realtà quasi sempre mista nella quale convivono entrambe le attività in quanto parti di un'unica e complessa funzione regolativa, grazie anche a soluzioni organizzative volte a separare funzioni incompatibili, come è avvenuto, per esempio, nell'italiana "Autorità per le comunicazioni" con la costituzione della "Commissione per le infrastrutture e le reti".

Sia che si tratti di Autorità amministrative classiche sia che si tratti di Autorità con valenza giurisdizionale o di entrambe le cose, il problema dell'indipendenza assume nel disegno istituzionale delle AR una centralità e criticità non riscontrabili nelle amministrazioni tradizionali dei paesi dove il fenomeno si è verificato. Il carattere dell'indipendenza assume infatti nella realizzazione delle politiche regolative pubbliche una salienza particolare dovuta al fatto che le AR vengono concepite per relazionarsi in modo assolutamente autonomo sia rispetto agli attori e agli interessi privati coinvolti nei processi regolativi sia rispetto agli stessi poteri pubblici promotori di tali processi (in particolare Esecutivo).

C'è chi ha visto nell'indipendenza un carattere ostativo alla legittimazione costituzionale delle AR pubbliche in base alla considerazione che gli unici poteri indipendenti nell'ordinamento italiano sarebbero i soli poteri legislativo, esecutivo e giudiziario e non anche il "potere regolativo", concettualmente estraneo all'ordinamento. C'è chi ha visto nell'indipendenza il seme della irresponsabilità politica a causa della sottrazione dell'AR a forme dirette di controllo democratico, irresponsabilità che sarebbe aggravata dal fatto che l'azione regolativa di tali organismi si eserciterebbe in settori strategici e/o "sensibili" della vita economica e sociale di un paese (Manetti, 1994).

#### **4. L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA PER L'INDIPENDENZA ISTITUZIONALE DELLE AUTORITA' REGOLATIVE PUBBLICHE**

Plausibile è sembrato, invece, il concetto di autonomia organizzativa, concetto che permetterebbe di superare obiezioni giuridiche certamente non infondate (Maia, 2000). Il concetto di autonomia organizzativa ci è sembrato però difficilmente scindibile da quello di indipendenza istituzionale (Selznick, 1957) in considerazione del fatto che un'istituzione che ha il compito di relazionarsi come terzo in modo neutrale e indipendente con uno o più dei suoi *stakeholder* non può dipendere per molti aspetti fondamentali della sua vita organizzativa da alcuno di essi (esecutivo, organi parlamentari, associazioni di interessi).

L'indipendenza delle istituzioni regolative, intesa non come assenza di relazioni con coloro i quali sono portatori di interesse all'attività regolatoria ma come condizione giuridico-organizzativa per assumere libere decisioni, si ottiene assicurando l'autonomia organizzativa di tali organismi (Ielo, 2004, Titomanlio, 2000). Di modo che il disegno istituzionale di tali organismi possa oggettivamente consentire l'esercizio della libertà e della responsabilità dell'azione manageriale, indipendentemente dalle reali intenzioni dei regolatori, dalle appartenenze politiche che li condizionano, dalle opache relazioni informali che intrattengono, dalle ambizioni politiche e professionali che coltivano, dalle catture lobbistiche che subiscono o dalle distonie cognitive che li affliggono (Litz, 1996). Saranno gli uomini poi a decretare la virtuosità o la viziosità del sistema.

Ci è sembrato utile a questo scopo predisporre uno schema mediante il quale analizzare il processo di autonomia organizzativa dell'AR, inteso esso come azione di realizzazione concreta del disegno di indipendenza istituzionale. A questo riguardo sono state individuate tre fasi relativamente omogenee del processo:

1. la fase di selezione e acquisizione delle risorse;
2. la fase di gestione dell'organizzazione;
3. la fase di produzione degli output e valutazione dei risultati regolativi.

Per ognuna di tali fasi sono state individuate alcune variabili organizzative rilevanti per l'analisi e la valutazione dell'indipendenza istituzionale delle AR pubbliche.

#### **4.1 La fase di selezione e acquisizione delle risorse**

Le variabili della fase di selezione e acquisizione delle risorse riguardano alcuni aspetti del disegno istituzionale delle AR come gli statuti generali, le leggi istitutive, le fonti e i meccanismi di finanziamento, i criteri di nomina dei vertici, la selezione del personale e la formazione degli organici. Le risorse andrebbero scelte e, per così dire, "acquistate" dai regolatori in funzione del grado di *empowerment* che sono in grado di garantire. Presenza di statuti generali o di settore (di cui oggi si avverte un crescente bisogno nell'ordinamento italiano) e di leggi istitutive che fissano in modo chiaro obiettivi, poteri normativi e di *enforcement*, spazi e limiti di azione delle AR costituiscono il quadro dei vincoli e delle garanzie all'interno del quale autonomia e indipendenza possono essere esercitate.

Emblematico è stato il caso del noto giurista Sabino Cassese il quale nominato nei primi anni '90 presidente della "Commissione per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali" si dimise poco tempo dopo a causa di un quadro istituzionale e organizzativo rivelatosi particolarmente debole. La legge istitutiva, infatti, non prevedeva espressamente l'autonomia gestionale e contabile dell'autorità, l'impegno esclusivo dei componenti della Commissione e una precisa dotazione organica degli uffici (Cabiddu, Caldirola, 2000; Cassese, 1992).

Statuti o leggi istitutive che pongono limiti all'azione regolativa, per esempio: controllo di atti deliberativi mediante autorizzazioni o approvazioni di organi esterni all'autorità, che fissano obiettivi restrittivi rispetto a quelli previsti dai principi ispiratori o dalle leggi della regolazione, durata delle cariche inferiore o uguale a quella dell'organo avente poteri di nomina, poteri di rimozione anticipata dei membri delle commissioni senza giusta causa riducono oggettivamente il livello di indipendenza dell'AR.

Le fonti e i meccanismi di finanziamento sono importanti elementi di autonomia organizzativa e di indipendenza istituzionale. Finanziamenti approvati dal potere legislativo sono più garantisti di finanziamenti sottoposti a controllo governativo. Finanziamenti concessi da un potere diverso da quello che nomina le cariche di vertice dovrebbero garantire una maggiore indipendenza dell'AR rispetto a finanziamenti concessi dallo stesso potere che ha compiti di nomina. Meccanismi automatici di finanziamento, per esempio, di tipo incrementale su basi storiche o su richiesta motivata, sono da preferire a meccanismi a "base zero" o discrezionalmente decisi dal potere politico. Il presidente degli Stati Uniti Nixon nei primi anni '70, per esempio, potenziò i poteri dell'*Office of Management and Budget* (OMB), un organismo molto simile alla Ragioneria Generale e al Dipartimento della Funzione Pubblica italiani, trasformandolo da agenzia tecnica consultiva del Pre-

sidente a organo di valutazione e approvazione dei progetti di bilancio delle agenzie indipendenti (Tiberi, 2000).

I criteri, i meccanismi e gli effettivi atti di nomina degli organi di vertice assumono un ruolo centrale nel garantire l'autonomia organizzativa e l'indipendenza istituzionale delle AR. Criteri basati sull'*expertise* professionale o personale (esperto, studioso o manager di settore, *curricula* eccellenti, figure eminenti di acclarata e riconosciuta indipendenza o reputazione, ecc.) e sulla legittimità istituzionale (assenza di incompatibilità e conflitto di interessi, non appartenenza a partiti politici), meccanismi di nomina degli organi collegiali di tipo *bipartisan* o svincolati dagli assetti e dalle maggioranze politiche contingenti dovrebbero garantire una maggiore libertà di azione e la giusta protezione istituzionale della AR. È significativo l'esempio del capo dell'Ente di protezione ambientale americano (EPA) Ruckelshaus, che pure in tempi di elevata divisione politica, tra pressanti tentativi di influenza e molteplici difficoltà operative riuscì a garantire una gestione indipendente dell'agenzia, a rafforzare la sua credibilità interna ed esterna e a realizzare una discreta azione regolativa (Dobel, 1996: 559-561).

La selezione del personale, al pari di quella dei vertici direzionali, assume una particolare criticità. La possibilità del regolatore professionalmente corretto e responsabile di vagliare secondo opportunità e merito *expertise* e *curricula* del personale da impiegare dovrebbe aumentare il livello complessivo di competenza, autonomia e indipendenza dell'autorità (Wilson, 1989: 212-215). In Italia l'evoluzione della normativa di settore permette oggi alle amministrazioni pubbliche di portare a termine attività di selezione del personale con elevata autonomia (Ruffini, 2001: 216). Il potere di intervenire sugli ordinamenti professionali consentirebbe infine al regolatore di avere professionalità adeguate e coerenti con la natura e la complessità dei fenomeni oggetto di regolazione.

La lotta per il controllo delle assunzioni, la protezione dello staff dirigente, le barriere all'ingresso di *protégés* politici rappresentarono i principali elementi della strategia di indipendenza e valorizzazione delle risorse umane del capo dell'Ente di protezione ambientale americano Ruckelshaus (EPA) (Dobel, 1996).

#### **4.2 La fase di gestione dell'organizzazione**

Le variabili della fase di gestione dell'organizzazione riguardano aspetti della gestione finanziaria, organizzativa e del personale dell'AR. La gestione finanziaria concerne atti importanti della vita organizzativa come quelli di allocazione delle risorse e approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi. Poteri limitati di decidere a quali progetti destinare le risorse finanziarie (si pensi, per esempio, alla necessità di effettuare costose rilevazioni statistiche e impegnative indagini sul settore oggetto di regolazione) o penetranti poteri di esercitare controlli di merito sui bilanci preventivi o consuntivi da parte di organi esterni limiterebbero pesantemente l'autonomia gestionale dell'AR.

Il grado di autonomia della gestione finanziaria è, inoltre, strettamente connesso al problema delle fonti e dei meccanismi di finanziamento, prima evidenziato. L'approvazione del bilancio di previsione, per esempio, potrebbe essere subordinata a una esatta quantificazione dall'ammontare delle risorse assegnate all'AR nell'anno di competenza e, dunque, al potere o al meccanismo che decide tale quantificazione: da qui l'importanza di una coerenza tra variabili a monte e variabili a valle del processo di autonomia.

Il Congresso degli Stati Uniti, per esempio, ha il potere di approvare i bilanci di tutta l'amministrazione federale, compresi quelli delle *Independent Commissions*, potendo così arrivare "a uccidere una agenzia, decidendo di non finanziarla" (Ripley, Franklin, 1991: 15) oppure di stabilire per alcune agenzie indipendenti un tetto finanziario ritenuto unilateralmente adeguato allo svolgimento del programma (sono le c.d. *authorizations* di bilancio) (Pursley, Snortland, 1980: 540).

La gestione organizzativa riguarda le scelte di divisione e coordinamento del lavoro all'interno dell'AR. Tra queste i poteri di costituire unità organizzative *ad hoc* e di determinare procedure di funzionamento interno e di relazione esterna appaiono particolarmente critici. Assetto organizzativo e sistema di responsabilità definiti in sede di norma istitutiva e modificabili con norme di grado inferiore o con atti deliberativi interni soggetti però a controllo o approvazione esterni minano l'autonomia organizzativa dell'AR, creando le premesse per scelte organizzative condizionabili. Di pari importanza, se non ancora più critica, è l'autonomia nei processi organizzativi. Norme di funzionamento interno, procedure operative, meccanismi di coordinamento e comunicazione sono competenza del management e non dovrebbero essere subordinati a valutazione di organi esterni.

Importanza particolare assume la gestione delle procedure di relazione con l'ambiente esterno, soprattutto se effettuata in vista della assunzione di decisioni regolative che possono incidere sull'economia e sull'organizzazione dei soggetti regolati. Alcuni interventi giurisprudenziali, per esempio, hanno affermato come la procedura che conduce all'esercizio della decisione regolativa debba rispettare un preciso *iter* procedimentale composto da una fase di accertamento dei fatti, da una di contestualizzazione della disciplina di settore ai fatti accertati e da un'altra di confronto tra caso specifico e disciplina di settore contestualizzata (Ielo, 2004). E' pacifica, inoltre, l'applicabilità della disciplina della partecipazione e dell'accesso ai documenti amministrativi prevista dalla legge n. 241/90 (Caringella, 2003), attraverso apposite procedure di *hearings*, di contraddittorio, di produzione e richiesta di documenti, memorie *et similia* utili alla definizione dell'azione regolativa.

La gestione del personale, infine, appare particolarmente critica nel giudizio di autonomia e indipendenza delle autorità. Abbiamo già visto in precedenza l'importanza attribuita alla selezione dello staff da Ruckelshaus, amministratore dell'americano EPA, tanto che egli considerò prioritaria tale politica rispetto ai problemi, pur gravi, di budget e finanziamento dell'agenzia (Dobel, 1996). Oltre alla selezione del personale, che è un problema, secondo il nostro schema, di gestione delle risorse, l'assegnazione e la gestione degli incarichi e delle carriere, la gestione delle retribuzioni, la gestione degli organici, il loro dimensionamento, la valutazione e la motivazione delle risorse umane appaiono chiari indicatori di autonomia organizzativa. Così dallo studio del caso EPA emerge che Ruckelshaus decise di promuovere un dipendente incluso in una lista di persone non gradite al precedente (e molto discusso) amministratore dell'agenzia, dando così un chiaro segnale di indipendenza e rispetto all'esterno o, ancora, di licenziare il funzionario che sosteneva la linea del Presidente Nixon di avocare a sé il diritto di sottoporre a nulla osta tutte le disposizioni emanate dall'EPA (Dobel, 1996). In un'audizione parlamentare Luigi Spaventa, già Presidente della CONSOB, richiese maggiore autonomia nell'organizzazione interna dell'organismo sottolineando la necessità di attrarre e mantenere personale qualificato con emolumenti competitivi rispetto a quelli del settore privato, giacché, dichiarò «lo spirito del *civil servant* non basta» (La Spina, Maione, 2000: 312). Il quadro normativo e le posizioni della giurisprudenza consentono nell'attuale stato di evoluzione

del diritto del lavoro pubblico un'ampia autonomia nelle politiche di gestione del personale delle AR (Ielo, 2004).

### **4.3 La fase di produzione degli output e valutazione dei risultati regolativi**

Le variabili della fase di produzione degli output e valutazione dei risultati regolativi assume una connotazione particolare in quanto la loro analisi è in grado di dare preziose informazioni sulla qualità dell'azione regolativa svolta e, quindi, di valutare *a posteriori* l'effettiva autonomia e indipendenza dell'AR. Si tratta innanzitutto di capire se sono stati soddisfatti gli obiettivi e i principi regolatori del legislatore e/o quelli dichiaratamente perseguiti dall'autorità. E' questa un'area di giudizio abbastanza oggettiva, alla portata di tutti gli *stakeholder* dell'AR, i quali possono valutare l'effettivo grado di realizzazione delle politiche regolative programmate.

Negli Stati Uniti, per esempio, le politiche regolative e le prime commissioni indipendenti nacquero all'inizio del '900 per contrastare l'insorgere di posizioni monopolistiche di imprenditori rapaci e senza scrupoli e la corruzione di politici collusi al fine di favorire lo sviluppo della concorrenza, la tutela dei soggetti economici meno forti e il miglioramento dell'offerta di beni e servizi. (Tiberi, 2000). In Europa, e in Italia in particolare, le politiche regolative e le prime *authorities* nascono in tempi molto più recenti con lo scopo di favorire processi di privatizzazione di attività economiche svolte dallo Stato e di liberalizzazione di importanti settori dell'economia (La Spina, Maione, 2000: 15-60). Una attenta analisi e una corretta interpretazione del mandato legislativo coadiuvata da una giusta dose di razionalità tecnica nella realizzazione del programma regolativo (valutazioni di *regulatory impact analysis*) secondo i principi di neutralità, terzietà e indipendenza, dovrebbero portare a una migliore qualità degli output regolativi e a una positiva valutazione dei risultati raggiunti .

Ma la valutazione e il controllo delle prestazioni delle AR non possono essere monopolio di soggetti pubblici istituzionali, più o meno interessati all'esito delle attività regolative. Particolarmente importanti sono i giudizi di coloro che sono direttamente coinvolti e incisi dalle attività regolative. Le teorie istituzionali della regolazione (Moe, 1987; La Spina, Maione, 2000: 142) suggeriscono che i regolatori possono essere sottoposti a osservazione e resi politicamente responsabili oltre che dalla supervisione di commissioni parlamentari o governative specializzate, da norme quadro o di settore particolarmente stringenti e dettagliate, da standards di azione professionale universalmente riconosciuti, anche da meccanismi di ascolto e partecipazione all'azione regolativa di imprese, competitori, consumatori, utenti, cittadini, opinione pubblica e media, organi giurisdizionali (Clarich, 2005).

## **5. CONCLUSIONI: PROBLEMI DI RESPONSABILITA' ED EFFETTIVITA' DELL'AZIONE DELLE AUTORITA' REGOLATIVE PUBBLICHE**

Queste osservazioni ci spingono a definire meglio il sistema di responsabilità politica (*accountability*) e quello dei vincoli e dei rischi all'interno dei quali si trovano a operare le AR pubbliche. Nei processi di produzione e valutazione degli output regolativi sarebbe opportuno introdurre logiche di responsabilizzazione e controllo proprie della "teoria degli stakeholder" (Freeman, 1984) e dei controlli bilanciati (*interpolable balance*) (Hood, 1991: 554-555), secondo cui una variegata gamma di portatori di interesse all'attività regolativa ha la potestà di sindacare, con forme e intensità diverse, l'attività dei regolatori,

così che, come è stato osservato, quando un siffatto sistema di controlli incrociati arriva a operare adeguatamente, nessuno controlla un'autorità indipendente, eppure essa è «sotto controllo» (Moe, 1987: 236-299). Nella categoria degli stakeholders e tra i soggetti del controllo bilanciato va senz'altro incluso a pieno titolo lo Stato (e i suoi poteri) che crea queste istituzioni e persegue le politiche regolative pubbliche. Si tratta di superare però la logica del controllo gerarchico e di fare assumere allo Stato il ruolo nuovo di cointeressato, al pari di altri soggetti, all'azione regolativa. Questa nuova veste non va considerata come un declassamento del ruolo dello Stato bensì come parte di un nuovo disegno istituzionale volto a rendere effettiva e neutrale l'azione regolativa pubblica.

Molti sono ancora i problemi da risolvere per garantire credibilità ed effettività a queste tipiche espressioni dei sistemi democratici. In primo luogo, vi è il problema (sul quale si è concentrato questo studio) dell'autonomia e dell'indipendenza: la tesi che si è cercato di dimostrare è che autonomia e indipendenza nell'assunzione e nella gestione delle risorse sono il presupposto per la qualità degli output regolativi.

In secondo luogo, vi è il problema dell'effettività dell'agire regolativo. Nessuno si illude che le AR siano organismi impermeabili al contesto sociale e istituzionale dal quale traggono consenso e sono legittimate (Bonazzi, 1997; Camuffo, Cappellari, 1998) o che i regolatori siano soggetti professionalmente ed eticamente superiori ai quali scaricare le responsabilità che una società politica non vuole assumersi. Né ci si può illudere che le AR siano istituzioni simboliche (Pfeffer, 1981, Angiolini, 2000), “tigri di carta” (La Spina, Maione, 2000: 153) preposte unicamente a “salvare le apparenze”, a dare la sensazione a una collettività poco attenta o competente che uno Stato e le sue istituzioni “facciano qualcosa” per regolare la vita economica e sociale secondo principi democratici, ma che nella sostanza siano incapaci di alterare equilibri preesistenti, di contrastare poteri precostituiti e di tutelare interessi diffusi. Né infine si può pensare che le AR si riducano a “semplici agenzie” e i regolatori a “fedeli agenti” dei poteri pubblici (Mayntz, 1982: 92), ora efficienti strumenti di *patronage* politico ora docili organismi manipolabili e “catturabili” da quegli stessi poteri e interessi che sono chiamati a regolare (Stigler, 1971).

## Bibliografia

- Angiolini V. (2000), “Le «autorità» alla ricerca dell'«indipendenza»?” in *Amministrare*, n. 1/2: 5-11.
- Bonazzi G. (1997), *Storia del pensiero organizzativo*, Angeli, Milano.
- Borgonovi E. (1998), “L'amministrazione dello Stato”, in Costa G., Nacamulli C.D. (a cura di), *Manuale di Organizzazione Aziendale. Le tipologie aziendali*, vol. 4, Utet, Torino.
- Cabiddu M. A., Caldirola D. (2000), “L'attività normativa delle autorità indipendenti”, in *Amministrare*, n. 1/2: 13-55.
- Camuffo A., Cappellari R. (1996), “Le teorie neoistituzionaliste”, in Costa G., Nacamulli C.D. (a cura di), *Manuale di Organizzazione Aziendale. Le teorie dell'organizzazione*, vol. 1, Utet, Torino.
- Caringella F. (2003), “Le Autorità Amministrative Indipendenti”, in *Il diritto amministrativo*, Simone, Napoli.
- Cassese S. (1992), “Intervista al prof. Sabino Cassese sulla commissione di garanzia (legge 12 giugno 1990, n. 146)” in *Rivista di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*: 101 e seg.
- Clarich M. (2005), “Doppio controllo sugli atti Antitrust”, in *Il Sole 24 Ore* del 10 giugno 2005.
- Davis K. (1978), *Administrative Law Treatise*, San Diego.
- Dobel J.P. (1995), “Managerial Leadership in Divided Times - W. Ruckelshaus and Paradoxes of Indipendence”, in *Administration and Society*, n. 4, Sage Publications, 1995 (tr. it. “La leadership manageriale in tempi di divisione. William Ruckelshaus e I paradossi dell'indipendenza”, in *Problemi di Amministrazione Pubblica*, n. 4: 523-568, 1996).
- Farinella D. (2001), “Il servizio pubblico tra monopolio e concorrenza”, in *Amministrare*, n. 2: 299-325.
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma-Bari.
- Freeman R. E. (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston.



- Hood C. (1991), "Concepts of control over Public Bureaucracies: Control and Interpolable Balance" in Kaufmann (a cura di), *The Public Sector*, De Gruyter, Berlin-New York
- Ielo D. (2004), "La nozione comunitaria di Autorità indipendente", in *Amministrare*, n. 2: 287-312.
- La Spina A., Maione G. (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna.
- Litz R. A. (1995), "Self-Inflicted Capture. An Exploration of the Role of Self-Deception in Regulatory Enforcement" in *Administration and Society*, n. 4, Sage Publication (tr. it. "Quando le «Authorities» si autoinfliggono la cattura" in *Problemi di Amministrazione Pubblica*, n. 1: 161-183, 1996).
- Maia R. (2000), "Le autorités administratives indépendantes tra vincoli istituzionali e potere politico", in *Amministrare*, n. 1/2: 147-165.
- Mayntz R. (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller Juristischer Verlag, Heidelberg (tr. it. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1982).
- Manetti M. (1994), *Poteri neutrali e costituzione*, Giuffrè, Milano.
- Martinelli E. (2000), "Autorità indipendenti e politica", in *Amministrare*, n. 1/2: 127-145.
- Moe T. (1987), "Interests, Institutions and Positive Theory: the Politics of the National Labour Relations Board", in *Studies in American Political Development*, n. 2: 236-299.
- Pfeffer J. (1981), "Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms", in Staw B.M., Cummings L.L. (a cura di), *Research in Organizational Behavior*, vol. 3: 1-52, Jai Press, Greenwich (tr. it. "Il management come azione simbolica: la creazione e la conservazione dei paradigmi organizzativi", in Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese come culture*, Iseidi, Torino, 1986: 342-393).
- Pursley R., Snortland N. (1980), *Managing Government organizations*, North Scituate: 540
- Ruffini R. (2001), "I processi di acquisizione e gestione delle risorse umane", in Reborà G, Ruffini R. (a cura di), *La gestione del personale negli enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Ripley R.B., Franklin G. (1991), *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove.
- Selznick Ph. (1957), *Leadership in administration. A sociological interpretation*, Harper&Row, New York (tr. it. *La leadership nelle organizzazioni*, Angeli, Milano, 1976).
- Stigler G.J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", in *Bell Journal of Economics and Management Science*, n. 2: 3-21
- Tiberi G. (2000), "Le Independent Commissions nell'ordinamento statunitense", in *Amministrare*, n.1/2: 165-213.
- Titomanlio R. (2000), *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, Milano.
- Wilson J.Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.