

Organizzazione amministrativa

La riforma delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici

a cura di **Gaetano D'Auria**

La crisi economica induce il legislatore a continue riduzioni della spesa per il funzionamento degli apparati pubblici, cui vengono attribuite risorse decrescenti a parità di compiti da svolgere. Nella situazione che così si determina, ci si attenderebbe che la minore disponibilità di mezzi venisse compensata da interventi di riordino e razionalizzazione delle strutture amministrative, così da accrescerne l'efficienza (anche mediante l'integrazione in "reti" comunitarie e internazionali) senza diminuire l'*output* dei servizi e delle prestazioni. I commenti che seguono dimostrano come questo obiettivo sia solo in parte e - per taluni aspetti - contraddittoriamente perseguito da provvedimenti normativi che, emanati in attuazione di recenti manovre restrittive della spesa pubblica, hanno interessato importanti amministrazioni ed enti pubblici (il Ministero degli affari esteri, l'Istat) o interi modelli organizzativi (come quello degli organi collegiali): si tratta, infatti, di provvedimenti che non affrontano compiutamente e, anzi, aggravano problemi antichi e recenti in tema di assetti funzionali, costi e rendimenti degli apparati. Resta, poi, da verificare l'efficacia di una struttura (l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione) costituita per accrescere la capacità competitiva del sistema produttivo nazionale, ma della quale non è sufficientemente chiaro il rapporto con le amministrazioni e gli enti che si occupano, da un lato, di ricerca scientifica e, dall'altro, di politica industriale.

La riorganizzazione del Ministero degli esteri: vera riforma o mero restyling?

(D.P.R. 19 maggio 2010, n. 95)

di Marco Pacini

Premessa

Disciplinato organicamente per la prima volta nel 1853 (1), il Ministero degli esteri ha negli anni costituito oggetto, fino al previgente Regolamento del 2007 (2), di numerosi rivolgimenti organizzativi (3). Ad un nucleo centrale originario, rappresentato dalla Segreteria generale, tre direzioni e una divisione, poi trasformata in servizio, sono stati, a fase alterne, aggiunti e soppressi diversi uffici e collegi, come i sottosegretari di Stato, il gabinetto del ministro, il Segretario particolare, il Consiglio del contenzioso diplomatico; è stato assommato il Consiglio del ministero, poi divenuto il Consiglio di amministrazione; sono stati diversamente qualificati e collocati taluni uffici "necessari", come il Cerimoniale di Stato, il contenzioso diplomatico, l'ufficio trattati; sono andati costantemente incrementandosi, salvo il limitato periodo in cui sono state sostituite con le divisioni, le direzioni generali e i servizi; sono state, infine, ripetutamente redistribuite le competenze tra

le diverse direzioni, secondo un criterio ora funzionale, ora organico, ora geografico, ora spurio (4).

Il regolamento in commento, emanato in attuazione del d.l. n. 112 del 2008 (5), si colloca, peraltro,

Note:

(1) Legge 23 marzo 1853, n. 1438; R.D. 23 ottobre 1853, n. 1611.

(2) D.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258.

(3) Sulla precedente riforma "Vattani" del 2000, le note dello stesso U. Vattani, *La riforma del Ministero degli Affari Esteri*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2000, 3, 355 ss.

(4) Su queste vicende, estesamente, H. Caroli Casavola, *Gli affari esteri*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Il volume, Milano, 2003, in part. 235 ss., che individua nelle cennate modifiche organizzative diversi momenti di un mutevole ed instabile equilibrio, che vede contrapposti, sul piano interno, politica e amministrazione, sul piano esterno, Ministero degli esteri e "uffici estero" di altre amministrazioni. In tema anche V. Pellegrini, *Il Ministero degli Affari esteri*, in G. Melis (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, Bologna, 1992.

(5) Art. 74, decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

al centro di un più ampio complesso di atti normativi riguardanti l'organizzazione, il funzionamento e le risorse del Ministero degli esteri, in particolare la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica e non (6), nonché l'autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero (7). Il presente contributo passa in esame i contenuti del regolamento, allo scopo di delinearne i principali aspetti innovativi e di individuarne alcuni profili critici.

Gli aspetti innovativi

In termini generali, il regolamento in esame mantiene sostanzialmente inalterato l'impianto organizzativo di fondo del Ministero, come disegnato dal Regolamento del 2007 (8). Rispetto al precedente assetto organizzativo vengono, tuttavia, introdotti tre principali elementi di novità. In primo luogo, è sensibilmente ridotto il numero delle strutture di primo livello e dei componenti di taluni organi di vertice. Le direzioni generali passano da tredici a otto: scompaiono, in particolare, le cinque direzioni cd. geografiche (9), le cui competenze sono ripartite tra la Direzione generale per l'Unione europea (per i paesi europei e balcanici), quella per gli affari politici e di sicurezza (per i restanti paesi dell'emisfero australe) e quella per la mondializzazione e le questioni globali (per i paesi dell'emisfero boreale). Inoltre, i vicesegretari generali passano da due a uno: quello rimasto continua ad esercitare le funzioni di vicario del segretario generale, mentre quelle di direttore politico vengono riattribuite al Direttore generale per gli Affari politici e di sicurezza. Ancora, si snellisce la composizione del Consiglio di amministrazione, del quale i capi dei servizi divengono membri non più di diritto bensì su invito. Infine, gli uffici di livello dirigenziale non generale sono portati da centosei a novantasei.

In secondo luogo, in aggiunta alla citata redistribuzione delle competenze delle sopresse Direzioni generali cd. geografiche, sono riviste le denominazioni e le competenze di altre strutture di primo livello, lungo quattro direttrici principali. Innanzitutto, è istituita la nuova Direzione generale per la promozione del sistema paese, che concentra le competenze in materia di armamenti, credito all'esportazione e internazionalizzazione delle imprese con quelle in materia di promozione culturale. È istituito, inoltre, un nuovo Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati, che as-

sorbe anche il patrocinio dello Stato avanti le corti internazionali sui diritti umani. Le competenze in materia di contabilità e bilancio si ricongiungono, poi, con quelle di gestione del personale nella nuova Direzione generale per le risorse e l'innovazione. Da ultimo, informatica, cifra e comunicazione diplomatica sono accorpate a funzionamento e approvvigionamento nella nuova Direzione per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni.

In terzo luogo, talune delle tradizionali funzioni del Ministero sono rivisitate o integrate, per tenere conto dei mutamenti frattanto intercorsi nello scenario internazionale e delle innovazioni istituzionali introdotte a livello sia europeo che nazionale. Così, la Direzione generale per la mondializzazione acquista la competenza di curare «i processi e le materie relativi alla governance globale» e di assicurare «la coerenza delle politiche di sostenibilità». La Direzione generale per l'Unione europea, invece, da un lato, cessa di «promuovere» la formulazione delle posizioni italiane presso le istituzioni europee, alla quale si limita ormai soltanto a «concorrere» con le altre amministrazioni dello Stato; dall'altro lato, è, invece, chiamata a curare i rapporti con il neonato Servizio europeo per l'azione esterna, istituito a seguito del Trattato di Lisbona (10).

In quarto luogo, viene introdotta una nuova figura dirigenziale, rappresentata dai vice direttori generali/direttori centrali, con il compito di coadiuvare i direttori generali nello svolgimento delle proprie funzioni.

Taluni profili problematici

A fronte dei cennati aspetti innovativi, si riscontra-

Note:

(6) D.P.C.M. 29 maggio 2009.

(7) D.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54.

(8) Risultano, pertanto, confermati gli organi di vertice, segnatamente i) il Segretario generale, con il compito di coadiuvare il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi e dei programmi e di sovrintendere all'azione del Ministero, assicurandone la continuità; ii) il Cerimoniale diplomatico della Repubblica; iii) l'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; iv) il Consiglio di amministrazione, con compiti consultivi, di proposta, di gestione del personale.

(9) Competenti per Europa, Americhe, Mediterraneo e Medio Oriente, Africa sub-sahariana, altri continenti.

(10) Sul tema, tra gli altri, M. Comelli, R. Matarazzo, *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Istituto di Affari Internazionali, maggio 2010, che esaminano analiticamente l'assetto del nuovo Servizio, ponendone in luce la delicata posizione di equilibrio tra le istituzioni europee competenti in materia di politica estera. Su quest'ultimo aspetto, M. Savino, *La Pesc e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *questa Rivista*, 2010, 3, 226 ss.

no taluni profili di criticità (11). In primo luogo, la rinnovata ripartizione delle competenze tra strutture di primo livello non sembra rispondere ad una logica del tutto coerente, per vari motivi. Innanzitutto, sul piano nominale, essa pare seguire un approccio del tutto spurio: le competenze delle diverse direzioni generali sono, infatti, definite ora “per organizzazione” (Unione europea), ora “per destinatario” (italiani all'estero), ora “per finalità” (promozione del sistema paese), ora “per materia” (cooperazione allo sviluppo), ora “per natura delle questioni trattate” (affari politici), ora “per rilevanza” di tali questioni (mondializzazione e questioni globali), con possibili rischi di sovrapposizione. Inoltre, sempre sul piano nominale, la ripartizione delle competenze sembra attribuire stessa forma organizzativa a politiche di diversa estensione e rilevanza. Ancora, sul piano sostanziale, il regolamento accorpa competenze non sempre omogenee rispetto alle politiche perseguite, con il rischio di un possibile asservimento di talune politiche alla logica di altre, come si paventa possa avvenire per la politica di promozione della cultura rispetto a quella di internazionalizzazione delle imprese (12). Infine, si potrebbe discutere se siano effettivamente necessarie ben due Direzioni generali e due Servizi per lo svolgimento di funzioni strumentali (13).

In secondo luogo, la riassegnazione delle competenze delle sopresse direzioni generali cd. geografiche appare non del tutto uniforme. Da un lato, infatti, essa sembra sottintendere l'esistenza di una sorta di relazione funzionale tra le questioni di politica estera attinenti ad ogni gruppo di paesi e le competenze delle direzioni generali cui tali paesi sono affidati. Dall'altro lato, comunque, anche ove si volesse accettare questa impostazione, i vari gruppi di paesi sembrano essere formati in maniera non sempre internamente omogenea, per quanto sia espressamente previsto che il Ministro possa diversamente ripartirli tra le varie direzioni (14). In terzo luogo, il regolamento non chiarisce quale sia il ruolo o la collocazione istituzionale di taluni organi e uffici del Ministero, come l'Istituto diplomatico, il quale, precedentemente qualificato come struttura di livello dirigenziale, è adesso rimasto in una sorta di limbo organizzativo; o il citato Direttore politico, del quale sembra essersi persa, nel passaggio di consegne al Direttore generale degli affari politici e di sicurezza, il tradizionale compito di assicurare la coordinata trattazione delle questioni politiche e di sicurezza internazionale.

In quarto luogo, l'introduzione della figura dei vice direttori generali/direttori centrali potrebbe non

sortire gli effetti auspicati. Innanzitutto, non è chiaro il loro ruolo: se siano meri coadiutori dei direttori generali o possano rivestire autonomi incarichi di direzione o gestione. In quest'ultimo caso, tuttavia, la loro presenza potrebbe svuotare e indebolire il ruolo, da un lato, degli stessi direttori generali, ad essi sovraordinati, i cui compiti potrebbero ridursi a quelli di mero coordinamento delle Direzioni generali (poteri, peraltro, già attribuiti al Segretario generale, coadiuvato dal Consiglio di amministrazione); dall'altro lato, dei capi degli uffici di livello dirigenziale, ad essi sottordinati, che potrebbero vedersi attribuiti incarichi di rilievo minore. In ogni caso, una simile figura è senza dubbio suscettibile di allungare e parcellizzare la catena direzionale interna al ministero, con possibili ricadute in termini di efficienza complessiva. In quinto luogo, sono rimaste intatte talune strutture di primo livello che meriterebbero, forse, un ripensamento: è il caso, ad esempio, del Consiglio di amministrazione, che si compone solo di figure interne allo stesso Ministero, per di più con compiti consultivi esercitati sostanzialmente a beneficio degli stessi componenti. Infine, il regolamento si disinteressa di alcune questioni aperte di notevole momento per la corretta formazione ed esecuzione della politica estera italiana, come quelle attinenti all'assetto delle sedi diplomatiche e consolari all'estero, che presentano, anche dopo la recente rivisitazione normativa, apparati talvolta pletorici e frequenti sovrapposizioni di compiti; al rapporto tra il personale del ruolo diplomatico e del ruolo ordinario; alla moltiplicazio-

Note:

(11) Su alcune di queste questioni, in termini generali, i capitoli *Ministero degli Affari esteri e Politica estera*, in Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009*, Vol. II, 177 ss. e 243 ss.

(12) Si veda, sul tema, E. Ciarlo, *Farnesina, Quale missione con la nuova riforma?*, in www.affarinternazionali.it, che intravede «il rischio che la promozione culturale vanga interpretata in funzione servente e “strumentale” alle attività di promozione commerciale, affidando alla medesima DG, accanto alla cura degli Istituti di cultura all'estero e alla diffusione della lingua italiana l'assistenza alle fiere commerciali e all'esportazione degli armamenti».

(13) Sui caratteri dei modelli organizzativi ministeriali basati su Direzioni generali e su Dipartimenti, estesamente, S. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000.

(14) In altri Stati europei gli uffici cd. “geografici” hanno trovato una sistemazione organizzativa differente. In Francia, ad esempio, i rapporti bilaterali con gli Stati europei sono affidati alla *Direction de l'Union européenne*, quelli con gli altri Stati alla *Direction générale des affaires politiques et de sécurité*. In Germania, invece, i rapporti bilaterali con gli Stati europei sono attribuiti alla *Europaabteilung*, quelli con gli altri Stati sono equamente suddivise tra le due *Politischen Abteilungen*.

ne degli uffici di rappresentanza di amministrazioni nazionali all'estero (Ice, Sace, Simest, rappresentanze regionali), operanti per lo più in completa autonomia, senza alcuna forma di coordinamento, sia pure informativo; alla ripartizione dei compiti afferenti alla funzione estera tra Ministero e Presidenza del consiglio dei ministri, che è venuta ultimamente ad assumere una rilevanza sempre maggiore, non solo per l'istituzione del Ministero per le politiche europee, ma anche per l'attivismo politico di singoli Presidenti del consiglio (15); ai rapporti organizzativi e funzionali tra il Ministero e gli uffici incaricati di cooperazione internazionale presso altre amministrazioni, che agiscono unilateralmente presso le rilevanti sedi internazionali, spesso al di fuori di linee unitarie di politica estera nazionale coerentemente predefinita (16).

Conclusioni

In definitiva, per effetto del regolamento in commento, a fronte dello sfondamento delle strutture di primo livello e degli uffici di livello dirigenziale, nonché dell'alleggerimento della Segreteria generale, si assiste, da un lato, ad un sostanziale redistribuzione tra i vari uffici di competenze già esistenti e solo parzialmente integrate, dall'altro lato, alla interposizione di un ulteriore livello dirigenziale nella catena di comando del Ministero. Così riorganizzato, pertanto, il Ministero presenta numerosi piccoli mutamenti, ma conserva il grosso del precedente assetto; risulta sicuramente più snello sul piano organico, ma, forse, più disordinato sul piano funzionale; soddisfa, nella forma, i requisiti imposti

dal decreto, ma rischia, nella sostanza, di risultare più lento e farraginoso nell'assunzione ed esecuzione delle decisioni. Ciò che dovrebbe indurre più rigorosamente a parlare, più che di vera e propria riforma, di mero restyling interno (17). Resta, peraltro, da vedere se il "nuovo" Ministero sarà in grado di cogliere efficacemente le sempre più ardue sfide poste dalla politica internazionale contemporanea, singolarmente e nel più ampio contesto europeo (18).

Note:

(15) Sull'ondivago rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri nella gestione della politica estera, S. Cassese, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 10 ss.

(16) Quest'ultimo fenomeno è rilevato da S. Cassese, *Le prospettive*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 510 s., che rileva la formazione di «connessioni [...] (talora anche strette, cooperative e competitive) [che] coinvolgono amministrazioni omologhe di stati diversi e indeboliscono la capacità degli esecutivi domestici di governare i rispettivi sistemi amministrativi, favorendo un "policentrismo centrifugo"».

(17) È la diagnosi formulata, tra gli altri, da R. Matarazzo, *Ministero degli esteri, i nervi scoperti della riforma*, in *www.affarinternazionali.it*, che rileva come, «la professionalità e il rigore dei diplomatici italiani dovranno cercare di sopperire alle gravi lacune "di sistema" che gravano sulle loro spalle», anche se «forse oggi più che in passato è difficile dire se riusciranno a giocare con successo questa complessa partita».

(18) Sugli effetti del Trattato di Lisbona sull'amministrazione nazionale, S. Cassese, *L'influenza delle riforme costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in *questa Rivista*, 2005, 3, 333 ss, che rileva come la riforma costituzionale italiana del 2001 e quella introdotta dal Trattato di Lisbona «ridistribuiscono compiti e poteri, per un lato, verso il basso, le regioni; per l'altro lato, verso l'alto, l'Unione».

Gli organismi collegiali: *ápeiron* dell'organizzazione?

(direttiva P.C.M. 4 agosto 2010)

di Bruno Carotti

Il gioco degli specchi

Con la direttiva che si commenta, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha assunto l'iniziativa di avviare a compimento una delle operazioni meno riuscite di razionalizzazione degli apparati amministrativi: il riordino degli organismi collegiali e la riduzione dei loro costi.

La direttiva - che ha come destinatari le pubbliche amministrazioni indicate all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, inclusi gli enti dalle stesse vigilati (1) - assume a fondamento tre serie di norme.

La prima è contenuta nel d.l. n. 233/2006 (conver-

Nota:

(1) La direttiva tralascia del tutto - come si vedrà anche nel prosieguo - ogni questione problematica relativa all'ambito soggettivo di applicazione. In questo senso, sembra disporsi un richiamo implicito a quanto stabilito dalle precedenti *Linee guida*, adottate in attuazione dell'art. 29, d.l. n. 223/2006 (in G.U. 8 gennaio 2007, n. 5). Queste ultime individuavano, quanto ad ambito soggettivo, «tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, con l'esclusione di regioni, province autonome, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali le disposizioni dell'art. 29 costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, così come previsto dal comma 6 del medesimo art. 29». Sulla base di una interpretazione fondata su ragioni logico sistematiche, (segue)

tito dalla l. n. 248/2006) (2), che ha previsto il riordino degli organismi collegiali delle pubbliche amministrazioni al fine di conseguire una riduzione della spesa nella misura del 30 per cento; riduzione che si sommava a quella del 10 per cento prevista dalla legge finanziaria 2006, relativa a indennità e compensi dei componenti di tali organismi (3).

La seconda serie di norme risponde al d.l. n. 112/2008 (convertito dalla l. n. 133/2008), incentrata sulla riduzione programmata dei suddetti organismi, fino al completo trasferimento delle attività all'interno dell'amministrazione di appartenenza (4).

L'ultima serie di norme è costituita dal d.l. n. 78/2010 (convertito dalla l. n. 122/2010), il quale, anziché proseguire sulla linea del riordino degli organismi, ha tagliato direttamente le spese, prevedendo l'eliminazione dei compensi ai loro componenti (5). Di seguito, dopo aver illustrato gli effetti prodotti da ciascuna di tali norme, si analizzano i contenuti della direttiva e si cercano di comprendere i suoi riflessi in rapporto agli obiettivi prefissati.

Una attuazione 'formale'

La disciplina del d.l. n. 223/2006 ha ricevuto una estesa attuazione nel corso della XV Legislatura: per ministeri - allora nel numero di diciotto, per effetto del d.l. n. 181/2006 - dipartimenti della Presidenza del Consiglio e singoli organismi (6), sono stati adottati 19 decreti del Presidente del Consiglio e 24 decreti del Presidente della Repubblica (7). Tuttavia, l'applicazione della norma, a prima vista completa, si è spesso rivelata meramente formale.

Ciò è confermato da diversi elementi. Le disposizioni sulla riduzione di spesa si limitano a ripetere pedissequamente quanto previsto dalla norma primaria: nella quasi totalità dei casi (con solo due eccezioni) (8), i regolamenti stabiliscono in via astratta e acritica una riduzione del trenta per cento rispetto a quella sostenuta l'anno precedente. È possibile che vi sia stata l'esigenza di rendere omogenei i regolamenti, anche al fine di una loro più celere emanazione; tuttavia, la riproduzione meccanica del testo normativo svela l'assenza di una effettiva valutazione sul taglio dei costi, correlata alle concrete condizioni degli apparati. L'unica preoccupazione, per converso, appare quella di limitare la riduzione prevista per il 2006 (essendo il d.l. n. 223 entrato in vigore a luglio, infatti, il taglio è stato riferito ad un arco temporale infra-annuale).

Un'altra questione concerne l'ambito oggettivo di applicazione: è nota, a questo riguardo, l'esclusione

degli uffici di diretta collaborazione, sancita, in modo assai discutibile, dal Consiglio di Stato (9).

Vi è, poi, un problema di comprensibilità dei testi regolamentari. Solo i Ministeri dello sviluppo economico e delle comunicazioni - allora divisi - e delle politiche agricole hanno indicato espressamente gli organismi soppressi (10). In alcuni casi si è seguita la via dell'accorpamento (ambiente) (11). Nei restanti, è stata adottata una tecnica di non facile lettura: le soppressioni sono indicate in modo implicito (è quanto avvenuto, in particolare, con le Infrastrutture) (12). Non viene offerto un confronto con la disciplina previgente e, pertanto, non è agevole comprendere la

Note:

(segue nota 1)

può ritenersi che analoga esclusione dall'ambito di applicazione della norma interessi anche gli enti pubblici non economici facenti capo a regioni ed enti territoriali». La Corte costituzionale ha chiarito che le disposizioni di dettaglio, non vincolando le Regioni, lasciano alle stesse l'individuazione delle modalità e degli strumenti di attuazione della norma (C. cost., 18 luglio 2008, n. 289, par. 7 del considerato in diritto).

(2) In particolare, all'art. 29, commi 1, 2 e 2-bis.

(3) Art. 1, c. 58, legge n. 266/2005: «[l]e somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati, presenti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti da queste ultime controllati, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005».

(4) Art. 68, d.l. n. 112/2008.

(5) Art. 6, d.l. n. 78/2010.

(6) Sono stati adottati anche provvedimenti specifici in ordine al Comitato interministeriale per i diritti umani (d.P.C.M. 11 maggio 2007), alla Commissione imprenditoria femminile (d.P.R. n. 101/2007), alla Commissione per l'attuazione dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione (d.P.R. n. 102/2007), all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e al Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (d.P.R. n. 103/2007), alla Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna (d.P.R. n. 115/2007).

(7) I regolamenti governativi, ai sensi dell'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988, sono necessari per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento; per gli altri, la legge richiede decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente (art. 29, c. 2, d.l. n. 223/2006).

(8) Relative ai Ministeri per i beni culturali (art. 5, c. 2, d.P.R. n. 89/2007) e delle comunicazioni (art. 5, c. 2, d.P.R. n. 72/2007).

(9) Cons. Stato, sez. atti normativi, 6 novembre 2006, n. 3640, che può leggersi con il commento critico di G. D'Auria, *Le riduzioni di spesa per il funzionamento dei ministeri non si applicano agli uffici serventi dei ministri (e alcune osservazioni sullo stato della riforma amministrativa)*, in *Foro it.*, 2008, III, 302 ss.

(10) Rispettivamente, art. 1, d.P.C.M. 11 maggio 2007 per il primo; art. 2, d.P.C.M. 4 maggio 2007, per il secondo; art. 1, d.P.C.M. 4 maggio 2007, per il terzo.

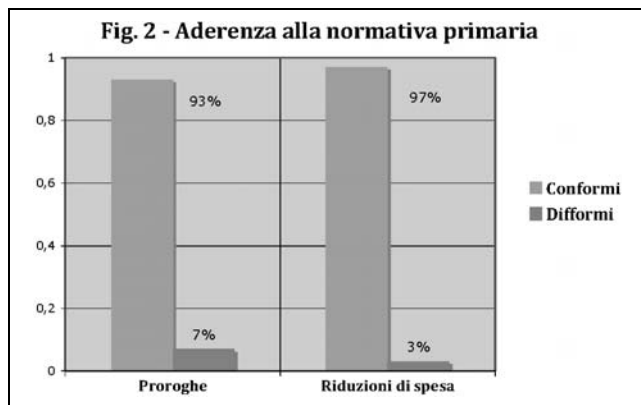
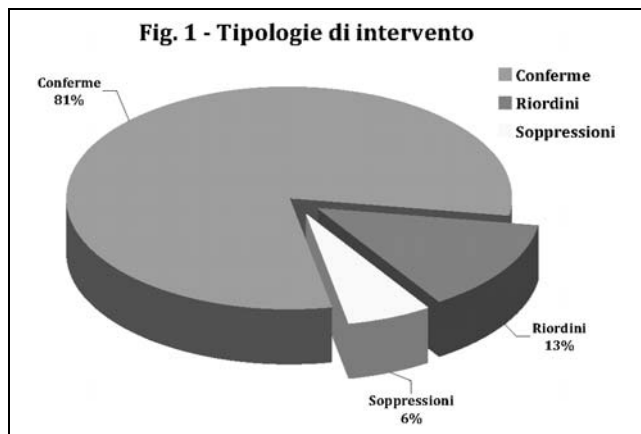
(11) Art. 4, c. 1, e 9, c. 1, d.P.R. n. 90/2007.

(12) Art. 1, c. 1, e 3, c. 1, d.P.C.M. 11 maggio 2007.

portata dei nuovi decreti: la paziente ricognizione del quadro complessivo è lasciata all'interprete. In questo caso sarebbe doveroso, a fini di trasparenza e comprensibilità della norma, ma soprattutto al fine di assicurare una visione complessiva delle strutture, dare compiuta applicazione dell'art. 3 della legge n. 69 del 2009, sulla chiarezza dei testi normativi.

Infine, tutti i decreti - nessuno escluso - hanno prorogato la durata degli organismi, persino di quelli aboliti, producendo in tal modo una singolare posticipazione degli effetti della soppressione (13). Si aggiunga che la proroga, a parte alcune eccezioni (pari opportunità, beni culturali e difesa) (14), coincide con la misura massima consentita dalla legge, pari a tre anni. Anche in questo caso, dunque, si osserva una riproduzione speculare delle disposizioni primarie.

Pertanto, pur se in diversi casi si è proceduto al riordino degli organismi, in generale si assiste ad un'attuazione che, nel rispetto formale della normativa (fig. 1 e 2), ha mancato molto spesso di accostarsi alle reali necessità degli apparati e di procedere ad una rivisitazione d'insieme. L'eccessiva omogeneità dei regolamenti, in questo senso, sembra un indice della scarsa attenzione prestata al tema, se non in termini di rispondenza 'passiva' a un obbligo di legge: tralasciando, quindi, i fini - più ambiziosi - cui quest'ultima tendeva.



Fonte. Elaborazione propria. Analisi dei decreti di attuazione.

Il rapporto tra fine e mezzi

Il d.l. n. 112/2008 ha posto limiti precisi alla proroga degli organismi: ha dettato criteri espressi di valutazione e specificato le tipologie escluse dalla proroga (15), per frenare la tendenza a dilatarne eccessivamente la durata. Il decreto, inoltre, ha stabilito che, alla scadenza di un termine triennale, si producesse la automatica soppressione degli organismi oggetto dell'intervento (16).

Nel 2010, la manovra di stabilizzazione ha dettato una innovazione radicale, imponendo in via immediata l'eliminazione dei costi. In questo modo, l'organismo può continuare ad operare, senza che ciò produca effetti sulla spesa. Si tratta di una inversione di strategia: il decreto n. 78/2010 non incide sulla eventuale presenza ingiustificata delle strutture, ma elimina ogni effetto derivante da eventuali esborsi.

È come se il legislatore, conscio dei ritardi che caratterizzano ogni processo di riordino dell'amministrazione (o, più in generale, dell'attuazione delle norme primarie all'interno delle amministrazioni), intervenga con strumenti che assicurino, per altre vie, il medesimo risultato.

In questo modo, si finisce per snaturare del tutto la finalità del riordino strutturale predicato dalla norma. Quest'ultimo è certamente destinato a incidere sul piano finanziario, ma non si limita a tale aspetto. La razionalizzazione degli apparati risponde, infatti, a esigenze generali di trasparenza e funzionalità. La norma introdotta segue, pertanto, un approccio riduttivo: per correre più rapidamente verso la linea di traguardo, perde lo sguardo d'insieme.

L'adozione della direttiva

A seguito della conversione del d.l. n. 78/2010 è stata adottata la direttiva del Presidente del Consiglio del 4 agosto 2010, che ha cercato di rispondere

Note:

(13) È quanto avvenuto, ad esempio, con il Mipaf: art. 3, c. 1, d.P.C.M. 4 maggio 2007.

(14) Rispettivamente, art. 7, c. 1, d.P.C.M. 11 maggio 2007; art. 9, c. 1, d.P.R. n. 89 del 2007; art. 4, c. 1, d.P.R. n. 88/2007.

(15) Si tratta degli organismi istituiti anteriormente al 30 giugno 2004 da atti amministrativi o da disposizioni di rango primario; anche se istituiti posteriormente a tale data, non operanti da almeno un biennio; infine, di organismi la cui attività sia riconducibile a funzioni svolte da uffici dirigenziali (di primo o secondo livello) previsti da regolamenti di organizzazione (art. 68, c. 1, d.l. n. 112/2008).

(16) In attuazione della norma, si v. il d.P.C.M. 15 gennaio 2009, recante *Individuazione dei criteri e delle procedure per l'assunzione del personale civile delle basi militari soppresse*.

al seguente interrogativo: l'azzeramento dei costi rende ancora necessario il riordino degli organismi? La direttiva ruota attorno a un singolo perno, vale a dire la (presunta) assenza di coordinamento tra le norme primarie. Quelle pregresse, infatti, sembrerebbero destinate a non produrre ulteriori effetti. Nella direttiva si evidenzia «[l']attenzione del precedente legislatore, che era, sì, appuntata sugli organismi collegiali, ma in un'ottica che non li assumeva in riferimento nella loro soggettività, bensì nella loro idoneità a produrre effetti di spesa». Il nuovo decreto, quindi, «lascia ragionevolmente presumere che lo strumento, individuato dal legislatore del 2006 come funzionale al contenimento della spesa pubblica, potrebbe risultare non più necessario a questo fine, essendo quest'ultimo raggiungibile attraverso la soppressione degli emolumenti connessi alla partecipazione agli organismi stessi» (§ 3).

L'atto di indirizzo si sofferma, poi, sugli effetti delle modifiche apportate dal d.l. n. 112/2008. Sulla base dell'avvenuta attuazione della predetta norma e del «principio di economia dei mezzi giuridici», si ritiene superata - questa l'essenza della direttiva - l'adozione del complesso procedimento di riordino, sancendone l'arresto.

Il dubbio sulla perdurante necessità del riordino, come si vede, è risolto in senso negativo. Anzi, il «mancato coordinamento» tra i decreti spinge la Presidenza ad affidare al Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl) l'elaborazione di uno schema di provvedimento genericamente definito normativo. Una decisione che solleva molti quesiti. L'art. 71, c. 1, Cost. attribuisce l'iniziativa legislativa al Governo, vale a dire al Consiglio dei Ministri. L'iniziativa governativa, infatti, è «il risultato di un *sub*-procedimento formato da tre atti parziali»: proposta, deliberazione consiliare e autorizzazione del Presidente della Repubblica (17). È vero che il primo atto può provenire dai singoli apparati; nel caso di specie, tuttavia, tale passaggio è effettuato con un atto di indirizzo - adottato dal Presidente del consiglio, sentiti due soli Ministri - che, invece di limitarsi a interpretare le norme, giunge a ipotizzarne la modifica.

Può discutersi, in questo senso, dell'opportunità di una simile scelta, in quanto la funzione legislativa sembra chiamata a risolvere le difficoltà degli apparati nell'attuare norme primarie: al fine di rafforzare le ragioni che sostengono l'arresto del processo di attuazione di una norma, si richiede... la modifica della norma stessa. Una tautologia istituzionale di difficile decifrazione, se non quella di una lettura elastica dei limiti posti dalla Costituzione, unita-

mente ad un ulteriore indebolimento delle funzioni attribuite al Parlamento (18).

Profili critici

Numerosi i problemi sollevati dalla scelta compiuta, che non appare sostenibile in rapporto alle finalità generali della normativa.

Esempi di eliminazione dei costi erano già presenti nell'ordinamento, ben prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010. Sono gli stessi regolamenti di attuazione del d.l. n. 223/2006 a rivelare questo aspetto. Il Ministero del commercio internazionale ha stabilito che i membri dell'Unità per il coordinamento Balcani *operano senza alcun compenso* (19). Lo stesso è avvenuto con la Commissione per l'imprenditoria femminile (20), con la Commissione per le pari opportunità (21) e con la neoinstituita Segreteria tecnica di quest'ultima (22).

In modo ancor più pregnante, si evidenzia che l'eliminazione dei compensi è prevista dallo stesso art. 29 del d.l. n. 223/2006: essa costituisce *solo uno dei criteri* da seguire per la complessiva opera di riordino, mentre gli altri riguardano la razionalizzazione organizzativa (23). La finalità della norma primaria, dunque, presenta una portata più generale, che supera la prospettiva dell'atto di indirizzo. Quest'ultimo, nell'attribuire valore assorbente ad uno solo dei criteri individuati dal decreto legge, tralascia completamente i restanti. Si confonde il mezzo con il fine, si scambia la parte con il tutto, secondo una *sineddoche*; anzi, con uno spostamento di significato del criterio in questione, si realizza una vera e propria «ipallage normativa».

Note:

(17) F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, *ad vocem*, Milano, 1971, spec. § 4.

(18) Si v. *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo nell'esperienza Repubblicana*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, 2008, 313 ss. M. Olivetti, *Appunto sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, e P. Gambale, Padova, 2007, 91 ss.

(19) Art. 1, c. 6, d.P.C.M. 11 maggio 2007.

(20) Operante presso il Dipartimento per le pari opportunità: art. 1, c. 4, d.P.R. n. 101/2007.

(21) Art. 1, c. 6, d.P.R. n. 115/2007.

(22) Art. 5, c. 2, d.P.R. n. 115/2007.

(23) La norma indica quattro criteri: eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali; razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee; limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi; diminuzione del numero dei componenti.

Si può aggiungere una ulteriore considerazione. L'art. 68 del d.l. n. 112/2008 indica espressamente, al comma 5, che la finalità del processo avviato è quella di «eliminare duplicazioni organizzative e funzionali», nonché «di favorire una maggiore efficienza dei servizi e la razionalizzazione delle procedure»: ebbene, che i problemi legati alle duplicazioni funzionali e alla razionalizzazione delle strutture siano risolti attraverso il solo taglio dei costi costituisce una affermazione assai discutibile.

Le norme sulla eliminazione dei compensi, dunque, sono inserite all'interno della complessiva opera di riordino; non contrastano con quest'ultima, ma la integrano. Il conflitto, giudicato insanabile dalla direttiva, in realtà non è tale: le misure possono accompagnarsi senza elidersi vicendevolmente. Anche il richiamo al principio di economia dei mezzi giuridici non sembra appropriato. Tale principio è utilizzato dalla giurisprudenza, ad esempio, nell'area della tutela dei beni culturali (24) o in merito alla possibilità di convertire il rito sul silenzio in un rito ordinario, a seguito della proposizione di motivi aggiunti (25); ma si associa a un generale intento di *conservazione*, non di *abbandono* di quanto già compiuto, come sembra avvenire nel caso di specie. Tale principio, pertanto, sembrerebbe postulare che gli interventi già attuati in materia di riordino andrebbero completati, non lasciati cadere, quasi a legittimare una futura stasi amministrativa (26).

In questo senso, la soluzione prescelta rivela la carenza di una strategia di fondo e di una visione d'insieme dei problemi di settore. Se, in ipotesi, le condizioni della finanza pubblica migliorassero nel medio-lungo periodo e - così come sono stati eliminati - fossero reintrodotti per legge i compensi dei membri degli organismi collegiali, ci troveremmo di fronte ad un assetto normativo completamente 'zoppo'. Le norme sul riordino sarebbero state abrogate a seguito dell'intervento sollecitato dalla direttiva; gli organismi, a causa dell'interruzione del processo di riordino, sarebbero ancora in vita, senza un adeguato e costante esame della loro effettiva utilità; i costi tornerebbero ad aumentare, in assenza della razionalizzazione delle strutture. Le stesse premesse della direttiva sarebbero, in questo modo, contraddette.

La conferma della perdurante centralità del tema si desume, inoltre, proprio dai primi decreti adottati in base al d.l. n. 78/2010, che hanno prorogato gli organismi esistenti (27) o ne hanno ricostituito alcuni (28). In alcuni casi sono stati addirittura previsti nuovi costi: è quanto avvenuto con un decreto relativo al Mef, adottato - si noti - lo stesso giorno

della direttiva. Nella specie, è stata attuata, a distanza di ben tre anni, una norma sul precedente riordino degli organismi collegiali dello stesso dicastero (29), stabilendo i compensi dei membri del Consiglio tecnico-scientifico degli esperti (30). Gli effetti del d.l. n. 78/2010 non sono, quindi, assoluti, se ancora è consentita l'attuazione di precedenti norme regolamentari che non impongono affatto l'eliminazione dei costi, ma unicamente la loro riduzione.

Non solo. Lo stesso decreto sembra sconfessare la direttiva anche laddove stabilisce che, con successivo intervento, saranno «stabilite le modalità di riduzione degli organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandati nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni come previsto dall'art. 68, c. 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112» (31). Il paradosso è evidente: la medesima attività di riordino, dichiarata 'improcedibile' dall'atto di indirizzo, sarà, per converso, proseguita dal Mef.

Nell'attribuire rilievo centrale a questioni apparentemente irrisolvibili, la direttiva perde l'occasione

Note:

(24) Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2003, n. 2653; Tar Lazio, sez. II, 9 giugno 2008, n. 5641.

(25) Tar Campania, sez. I, 28 febbraio 2007, n. 1285; Tar Puglia, sez. II, 11 giugno 1993, n. 348. *Contra*, Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2002, n. 3256; Tar Toscana, sez. I, 17 marzo 2003, n. 1007.

(26) Si segnala, per dovere di completezza, che la sezione II-bis del Tar Lazio, con sentenza 18 ottobre 2010, n. 32862, ha attribuito rilievo primario alla finalità del contenimento della spesa. Nella specie, rilevando che l'*Osservatorio nazionale sui rifiuti* è finanziato in maniera principale dagli operatori, ha escluso che ad esso fossero applicabili sia l'art. 68, d.l. n. 112/2008, sia il c. 2-bis dell'art. 29, d.l. n. 223/2006, relativo alla valutazione sulla perdurante utilità degli organismi.

(27) Gli art. 1 e 2, d.P.C.M. 30 luglio 2010, hanno disposto una ulteriore proroga per undici organismi operanti presso il Ministero della difesa; l'art. 1, comma 1, d.P.C.M. 20 ottobre 2010, ha prorogato ventisei organismi operanti presso il Ministero della salute; il d.P.C.M. 26 novembre 2010, infine, ha prorogato l'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* e il *Centro nazionale di analisi per l'infanzia*, entrambi operanti presso la Presidenza del Consiglio.

(28) Si veda il decreto del Ministero della salute del 13 dicembre 2010, recante *Ricostituzione della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria*.

(29) Art. 3, c. 3, d.P.R. n. 114/2007.

(30) Art. 2, c. 1, d.P.C.M. 4 agosto 2010, recante *Proroga degli organismi collegiali operanti presso il Ministero dell'economia e delle finanze*. Il Consiglio, previsto dall'art. 5, d.P.R. n. 154/1998, e disciplinato dal d.P.R. n. 114/2007, svolge attività di elaborazione, analisi e studio nelle materie di competenza del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi.

(31) Art. 3, c. 1, d.P.C.M. 4 agosto 2010.

di esplorare alcuni profili per i quali, invece, un chiarimento appariva particolarmente opportuno. Se ne segnalano tre. Il primo riguarda - come accennato in apertura - l'ambito soggettivo di applicazione. La norma si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001. I 'confini' dell'elenco non sono tracciati, come noto, in modo univoco. Numerosi dubbi interpretativi, ad esempio, sono sorti con riferimento alle autorità indipendenti: a volte il Consiglio di Stato le ha ricondotte in tale elenco (in particolare, nella dizione *amministrazioni ad ordinamento autonomo*); in altri, è giunto alla conclusione opposta (32).

Inoltre, sussistono specifici problemi di applicazione in ragione delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150/2009. È quanto avviene con gli *Organismi indipendenti di valutazione*, uno dei soggetti che concorrono a costituire il sistema di misurazione e valutazione delle amministrazioni pubbliche (33). Tali organi, infatti, possono essere monocratici o collegiali (34); in questo secondo caso, andrebbero ricondotti nella disciplina di cui all'art. 29, d.l. n. 223/2006. Si potrebbe discutere, in particolare, della loro razionalizzazione, ricercando un equilibrio tra effettività del sistema di *performance* e contenimento delle dimensioni delle strutture.

Infine, la norma presenta un profilo critico in ordine alle sedi istituzionali cui è affidata la valutazione dell'utilità degli organismi. Secondo un principio di sussidiarietà organizzativa, tale valutazione dovrebbe essere condotta dall'amministrazione direttamente interessata, per la vicinanza alle condizioni e ai fabbisogni reali dell'apparato. Tuttavia, anche al fine di assicurare uno 'sguardo imparziale', la norma affida alla Presidenza del Consiglio tale valutazione, in ordine a una puntuale verifica del rispetto dei vincoli di bilancio. La direttiva, quindi, poteva soffermarsi sul modo in cui la Presidenza dovrebbe esercitare il suo ruolo, tracciando il difficile confine tra vita interna degli apparati e apprezzamenti esterni.

Conclusioni

La difficoltà di procedere a riduzioni di spesa nel panorama amministrativo conduce, alcune volte, a privilegiare la strada più breve, tralasciando i problemi generali della compagine amministrativa.

Il rischio del coordinamento sollecitato dalla direttiva dell'agosto 2010 è quello di snaturare l'intento della riforma, mettendo l'accento sugli obiettivi, piuttosto che sugli strumenti. L'interesse al disegno

complessivo delle strutture, infatti, dovrebbe coesistere con il contenimento della spesa pubblica.

L'assenza di un quadro riformatore unitario, da sempre annunciato ma mai attuato completamente (35), si ripercuote nell'introduzione di meccanismi *tranchant* come quello descritto, che pone nel dimenticatoio l'esigenza di un riordino.

Anche questo specifico ambito, dunque, rivela un insegnamento di ordine generale: l'organizzazione amministrativa, che dovrebbe essere considerata con cura, non riceve adeguata attenzione e assume le sembianze di una materia indeterminata, in eterno movimento, indistinta. La dottrina più attenta, però, ha già svelato da decenni la sua centralità (36), costruendo un patrimonio comune, culturale e giuridico, che non dovrebbe essere dissipato.

Note:

(32) Nel primo senso, si v. Cons. Stato, pareri n. 260/1999 e n. 4489/2005. Nel secondo, Cons. Stato, Ad. gen., parere 22 marzo 2010, n. 1081, riferito alla *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (Civit). Nell'ultimo parere citato, il Consiglio di Stato ha stabilito che le norme che direttamente si riferiscono, quanto ad ambito di applicazione, alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, non si applicano in linea di principio alle autorità amministrative indipendenti. Fanno eccezione i casi in cui si accerti, con una verifica di compatibilità da effettuarsi caso per caso, che tali norme costituiscono espressione di principi generali, valevoli per tutte le amministrazioni pubbliche.

(33) Art. 14, d.lgs. n. 150/2009.

(34) Si v. la delibera Civit 16 febbraio 2010, n. 4, recante *Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione* (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009), p. 3 (disponibile all'indirizzo www.civit.it/wp-content/uploads/delibera-n.-4-20101.pdf).

(35) Da ultimo, *Le disfunzioni e le riforme*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, 2009, 425 ss.

(36) Basti richiamare M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1969.

Il nuovo Istat (d.P.R. 7 settembre 2010, n. 166) di Dario Bevilacqua

Il riordino dell'Istat: una riforma «leggera» con tre obiettivi

Il riassetto dell'Istituto italiano di statistica (Istat), definito con il regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 166, non apporta modifiche sostanziali ai caratteri e alla struttura dell'ente. Ne risultano infatti confermati l'organizzazione e le funzioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (1), nonché quelle attribuite all'Istituto dal diritto dell'Unione europea.

Il riordino dell'Istat è finalizzato al conseguimento di tre obiettivi primari che in parte rispondono alle esigenze di ridurre la spesa pubblica senza diminuire la qualità del servizio e in parte adeguano le norme nazionali alle più recenti disposizioni europee sull'ordinamento della statistica.

Il primo obiettivo prevede una riorganizzazione dell'Istituto che riduca il numero degli uffici dirigenziali e gli organici del personale e che assicuri il contenimento delle spese per la logistica e il funzionamento. Si colloca nel contesto delle politiche di riorganizzazione degli enti pubblici nazionali a fini di contenimento della spesa (2) e richiama (art. 1, c. 1, d.P.R. n. 166 cit.) le disposizioni delle manovre di finanza pubblica che hanno preceduto l'adozione del decreto di riordino (3).

Il d.P.R. n. 166 si propone, poi, di adeguare l'Istat a norme e indirizzi di fonte internazionale e comunitaria, favorendone la cooperazione con enti e istituzioni di ordini giuridici ultra-statali (art. 2, c. 2). Esso prevede, infatti, che l'Istituto operi, da un lato, in collegamento con gli enti e gli uffici internazionali di informazione statistica, e, dall'altro lato, in conformità alla *Nuova legge statistica europea* contenuta nel Regolamento Ce n. 223 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, che ha recentemente riformato la disciplina della materia con effetti rilevanti anche sul piano nazionale.

Il terzo obiettivo è quello di incrementare l'*output* qualitativo e l'efficienza dei servizi e della "funzione statistica" (art. 1, c. 1), anche attraverso una più diffusa professionalizzazione dei dipendenti dell'Istat e una sua maggiore indipendenza dall'esecutivo.

I tre obiettivi sono tra loro collegati. La razionalizzazione dell'apparato organizzativo della statistica, ad esempio, pur mirando a ridurre la spesa, tende ad accrescere sia l'efficienza del servizio, sia l'autonomia organizzativa e scientifica dell'Istituto. Al

contempo, il collegamento del sistema statistico nazionale a istituzioni e ordinamenti giuridici extra-nazionali è funzionale al rafforzamento della qualità statistica e all'indipendenza dell'Istituto dall'indirizzo governativo (4). Così, infine, un riordino che incrementi l'efficienza e la qualità dell'attività statistica puntando sulla maggiore neutralizzazione e scientificità dell'Istat può favorirne la proiezione internazionale e comunitaria. Questa, infatti, si sviluppa tramite il rispetto di norme e criteri metodologici comuni, la condivisione delle regole - prevalentemente tecniche - che disciplinano la rete degli istituti nazionali di statistica (Ins) e il Sistema statistico europeo (Sse), il perseguimento delle finalità di cui alla legge statistica europea, volte a consolidare «un approccio europeo alle statistiche» (5).

Il riordino compiuto dal decreto non appare, tuttavia, del tutto coerente con le finalità perseguite. In corrispondenza di queste vengono, di seguito, analizzate le disposizioni del d.P.R. cit., per verificare se, e in qual misura, il loro contenuto sia congruente con gli obiettivi di cui s'è detto.

Note:

(1) Art. 1, c. 2, d.P.R. n. 166 del 2010.

(2) Se ne trova conferma anche nel *dossier* predisposto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Atto del Governo n. 190 - Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)"*, marzo 2010, 12, ove si legge che gli obiettivi perseguiti dal decreto sono: «(1) ridurre il complesso della spesa di funzionamento dell'ISTAT, (2) incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi e della conoscenza della realtà economica e sociale del Paese; (3) rafforzare la funzione statistica».

(3) Queste sono contenute nella legge finanziaria 2008 (l. n. 244/2007, art. 2, c. 634), nel d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008 (art. 26) e nel d.l. n. 78/09, convertito dalla l. n. 102/2009 (art. 17), cui si aggiungono disposizioni contenute nel "decreto mille proroghe 2010" n. 194/2009, convertito dalla l. 25/2010 (art. 10-bis).

(4) La cooperazione e l'interazione tra uffici di statistica favoriscono lo scambio di informazioni e metodologie e, attraverso sistemi di *peer accountability*, rendono possibile un incremento dell'indipendenza che non implichi una totale irresponsabilità dell'Istituto. Sul tema si tornerà *infra*. Mi permetto di rinviare a D. Bevilacqua, *L'europeizzazione dell'Istat*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010, 121 e *passim*. Si vedano altresì L. McKeever e M. Cuthbertson, *Editorial: The Growing Demands on the European Statistical System*, in *Journal of Statistical Society*, 2001, 213; M.P. Chiti, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *questa Rivista*, 2005, 4, 451 e 453 ss.

(5) Preambolo, Considerando 14 e 16 e art. 16, Reg. (Ce) n. 223.

Razionalizzazione e taglio della spesa pubblica

In base alle già citate norme di contenimento della spesa pubblica (6), il riordino di cui al d.P.R. n. 166 deve determinare la riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e la contrazione del numero dei componenti degli organi collegiali nella misura (almeno) del 30 per cento, senza alterare il funzionamento dei predetti organi. Nel caso di specie l'intervento ha riguardato il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, il Consiglio e gli uffici dirigenziali dell'Istat (7).

I componenti del Comitato di indirizzo sono stati ridotti da ventidue a quindici (8); quelli del Consiglio da dieci a cinque (9); infine, nel dettare direttive e indirizzi per il futuro regolamento di organizzazione - a tutt'oggi non ancora approvato - il decreto ha disposto la riduzione del personale dirigenziale da 76 a 73 unità (10).

Si è trattato, dunque, di misure essenzialmente incentrate sulla riduzione quantitativa dei componenti degli organi collegiali e sulla diminuzione del personale dirigenziale. È mancata, invece, ogni iniziativa per potenziare il ricorso alle cosiddette fonti amministrative per fini statistici, ossia le informazioni reperibili presso gli archivi delle pubbliche amministrazioni (11). Attraverso l'uso di tali fonti, infatti, l'Istat otterrebbe una serie piuttosto numerosa di dati e informazioni, risparmiando su strumenti campionari o censuari. In questo modo amplierebbe i contenuti informativi della produzione statistica corrente, riducendo, al contempo, i costi di produzione.

Nei limiti delle considerazioni appena svolte, l'analisi delle prime norme del d.P.R. n. 166 mostra una significativa razionalizzazione dell'apparato organizzativo e delle unità di personale dell'Istat, con una conseguente riduzione della spesa pubblica. Nondimeno, occorre verificare, anche tramite analisi empirica, se tali soluzioni non incidano negativamente su efficienza, indipendenza e qualità dell'attività statistica. Costituisce, infine, un'occasione perduta, la mancanza di incentivi e meccanismi volti a incrementare il ricorso alle fonti amministrative per fini statistici.

La dimensione ultra-statale della statistica

L'attività di produzione delle informazioni statistiche è disciplinata in misura crescente dalla normativa internazionale e da quella europea. Inoltre, gli enti nazionali non agiscono più in via esclusiva al-

l'interno dei confini domestici: svolgono funzioni condivise, contribuiscono alla determinazione di principi e regole tecniche comuni, operano in collegamento con organismi ultrastatali.

In particolare, il contributo dell'Istat - come quello degli omologhi istituti degli altri Paesi comunitari - alla statistica europea, è rilevante sia nella fase esecutiva, con la raccolta e la diffusione di dati statistici strumentali alle politiche delle istituzioni comunitarie, sia nella determinazione delle discipline e dei programmi che individuano le priorità, gli obiettivi comuni e i criteri attraverso cui armonizzare le attività dei diversi organismi nazionali (12).

Note:

(6) Art. 2, c. 634, lett. d).

(7) I tagli di personale cui si fa riferimento nel testo sono indicati agli artt. 3, 4 e 5 del decreto in commento.

(8) Art. 3, d.P.R. n. 166 del 2010.

(9) Art. 4, d.P.R. n. 166 del 2010.

(10) Art. 5, d.P.R. n. 166 del 2010.

(11) Le fonti amministrative a fini statistici consistono in dati - concetti, definizioni, classificazioni, elenchi, ecc. - contenuti negli archivi delle pubbliche amministrazioni. Questi, se confrontati con i dati «tradizionali» - censimenti, sondaggi a campione, ecc. - dei sistemi informativi statistici, possono costituire informazioni utili e dettagliate - e a costi ridotti - per l'attività svolta dall'Istat. La necessità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di una crescente richiesta di informazioni statistiche nuove, più tempestive e di maggior dettaglio, contestualmente a un decremento delle risorse da destinare a tali attività, hanno spinto la «statistica ufficiale a sviluppare le condizioni e a promuovere l'utilizzazione sistematica delle fonti amministrative a fini statistici, in ciò favorita dallo sviluppo dell'informatica nella pubblica amministrazione, che ha reso disponibile una grande quantità di informazioni, strutturate e facilmente utilizzabili, su imprese, istituzioni e individui» (M. Calzaroni, *Le fonti amministrative, una risorsa primaria della statistica ufficiale*, in *Le fonti amministrative, una risorsa primaria della statistica ufficiale*, Nona conferenza nazionale di statistica, Roma, 15-16 dicembre 2008, <http://www.istat.it/istat/eventi/conferenze/nonaconf/abstract/sessione4.pdf>). Sul tema, si v. ancora Id, *Le fonti amministrative nei processi e nei prodotti della statistica ufficiale*, Nona conferenza nazionale di statistica, 15-16 dicembre 2008, Roma, 2, <http://www.istat.it/istat/eventi/conferenze/nonaconf/relazioni/Calzaroni.pdf>.

(12) Il contributo dell'Istat nella fase esecutiva consiste in un'attività di ricerca statistica sul territorio nazionale seguendo i criteri, le metodologie e i vincoli stabiliti dalla disciplina europea. In parallelo con gli altri istituti di statistica degli Stati europei, l'Istituto fornisce a Eurostat i dati da comparare con quelli degli altri Paesi e da impiegare per le *policy* comunitarie. Per ciò che concerne, invece, il contributo all'attività decisionale a livello europeo in tema di statistiche, è previsto che i funzionari di tutti gli istituti statistici dei Paesi membri partecipino alle decisioni, con lo scopo di valutare i presupposti di natura tecnica degli atti indicanti metodologie e tecniche di rilevazione e di analisi. Le bozze di questi atti sono poi trasmesse al Comitato del Sistema statistico europeo, nell'ambito del quale sono ulteriormente discusse dai delegati delle autorità statistiche nazionali e da Eurostat, che rappresenta la Commissione. Di qui, il testo del documento prosegue per i normali canali istituzionali dei procedimenti legislativi europei, con un ultimo intervento degli Istat - di natura consultiva - nel momento finale dell'approvazione, davanti al Consiglio.

Per queste ragioni, l'Istat deve agire secondo norme e principi comuni e adoperare metodi tecnico-scientifici condivisi dagli altri Ins e da Eurostat. Coerentemente, deve adeguare le proprie strutture e modalità d'azione al dialogo con gli attori extra-statali.

Queste considerazioni sono centrali nella disciplina di riordino. La norma dell'art. 2 del d.P.R. n.166, infatti, rinvia (c. 1) ai principi fondamentali che presiedono all'attività statistica - «indipendenza scientifica, obiettività, affidabilità, qualità e riservatezza» - come «dettati a livello europeo e internazionale». Benché tale richiamo possa apparire superfluo e di scarso valore prescrittivo, è nondimeno indicativo di alcuni tratti distintivi e originali della trans-nazionalità dell'attività di informazione statistica, ormai da svolgere con criteri e modalità che siano in grado di garantire una produzione indipendente, neutra e di qualità elevata, al di là dell'appartenenza nazionale dei singoli Istituti. È qui che si rinviene il principale punto in comune tra i diversi INS europei: la conformità a principi normativi e criteri tecnici condivisi e funzionali a ottenere indipendenza scientifica, obiettività e qualità del servizio (art. 2, c. 1, d.P.R. n. 166).

Ancora più esplicito, in tale direzione, è il c. 2 dell'art. 2. Questo, da un lato istituisce il collegamento funzionale fra l'attività dell'Istat e quella ora disciplinata dalla *Nuova legge statistica europea*; dall'altro, aggiunge tre nuovi compiti a quelli già assegnati all'Istat dall'art. 15 del d.lgs. n. 322/1989.

Il primo consiste nel «mantenere i rapporti con enti e uffici internazionali operanti nel settore dell'informazione statistica». Esso è finalizzato a una maggiore cooperazione trans-nazionale, ma ha un impatto ridotto sulla struttura e sull'attività dell'Istat, che conserva una significativa autonomia nel decidere come incrementare e facilitare il dialogo con altri soggetti operanti nel settore statistico.

Il secondo è quello di «coordinare tutte le attività connesse allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee», assegnando veste formale a un'attività già da tempo svolta: il contributo alla produzione di statistiche comuni mediante la raccolta e il coordinamento delle statistiche prodotte dai vari uffici nazionali, per poi metterle a disposizione di Eurostat.

Il terzo compito, che è il più significativo, è quello di «fungere da interlocutore della Commissione europea per le questioni statistiche ai sensi dell'art. 5 del predetto Regolamento Ce n. 223/2009», cosicché l'Istat diventa il soggetto nazionale abilitato a interloquire direttamente con Eurostat, senza - per-

ciò - la mediazione del Governo nazionale, con la finalità e la responsabilità di contribuire «allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee» (art. 5, Reg. Ce n. 223). È così sancita, in via ufficiale, la funzionalizzazione in chiave europea dell'Istituto.

Queste ultime disposizioni costituiscono un passo importante nel riconoscere la trans-nazionalità dell'attività di informazione statistica e la sua utilità come fonte dei dati sui quali impostare le decisioni relative a *policy* comuni. Conseguenza indiretta, ma non per questo meno rilevante, di tale europeizzazione, è una sostanziale *neutralizzazione* dell'attività statistica, in quanto fondata su - e indirizzata da - principi giuridici e criteri tecnici comuni e sempre più protetta da possibili condizionamenti da parte degli esecutivi nazionali.

L'apertura delle amministrazioni domestiche al diritto e alle istituzioni extra-nazionali, l'accentuazione dello specialismo tecnico e il rafforzamento della loro indipendenza dai poteri politici sono combinati e interdipendenti. Un numero crescente di enti pubblici nazionali, favoriti dall'incremento della propria connotazione tecnico-specialistica, si sgancia dal controllo governativo e stabilisce relazioni, definisce linee d'indirizzo e condivide finalità o informazioni con organismi e autorità ultra-statali aventi natura giuridica e competenze speculari. Ciò è al tempo stesso causa e conseguenza del fenomeno - crescente - della giuridicizzazione (13), nonché della diffusa neutralizzazione delle amministrazioni pubbliche: attraverso un dialogo basato su un "linguaggio" esclusivamente giuridico e tecnico con soggetti ultra-statali, queste ultime si "sganciano" dalla direzione e dal controllo delle istituzioni nazionali, dagli indirizzi di governo e dalla guida politica. In questa logica, l'europeizzazione dell'Istat - sancita in via ufficiale dal d.P.R. n. 166 e consistente nell'appartenenza dell'ente al Sse e nell'ubbidienza a principi e criteri metodologici comuni - ne consolida la natura neutrale e tecnica, accentuandone il ruolo di amministrazione direttamente rivolta alla collettività: più l'Istat vede allargare il proprio raggio d'azione e si europeizza, più accentua il suo grado d'indipendenza dall'esecutivo e dalla politica rappresentativa. Al contempo, nondimeno,

Nota:

(13) Con tale parola, tradotta dall'omologo tedesco «*Verrechtlichung*», «si intende l'allargamento della sfera della giuridicità, l'ampliamento del perimetro occupato da regole giuridiche, istituzioni, procedure, giuristi professionali», S. Cassese, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, 2008, 17.

siffatta neutralizzazione deve essere supportata da un'adeguata struttura organizzativa, modellata e funzionalizzata al dialogo con attori neutrali e *science-oriented* (14).

L'efficienza e l'indipendenza

Con riferimento all'efficienza e all'indipendenza dell'Istat, si devono infine considerare tre importanti modifiche, che presentano elementi sia positivi sia negativi.

In primo luogo, il nuovo Comitato di indirizzo e coordinamento (15) ha - come il precedente - una composizione mista: politica, burocratica e tecnica. Ciò rende tale organo ancora legato all'esecutivo, come confermano sia la durata in carica dei suoi membri (quattro anni), sia la loro procedura di selezione (nomina con d.P.C.M.), fatta eccezione per il presidente (16). Come già osservato, il rafforzamento del carattere neutrale e dell'indipendenza dell'Istat ha un'importanza strategica perché - *inter alia* - favorisce l'apertura dello stesso al diritto ultrastatale. Di qui, la rinuncia a una riforma del Comitato volta ad accentuarne la natura tecnica e l'indipendenza dal potere politico contrasta con gli altri obiettivi del decreto e costituisce un'occasione perduta per coniugare l'obiettivo della razionalizzazione con quello della maggiore professionalità scientifica nella produzione statistica.

In secondo luogo, la nuova composizione del Consiglio (17) comporta una riduzione dei componenti di nomina politica, che passano da cinque a due. Questi, inoltre, si qualificano per la natura tecnica o burocratica, trattandosi di professori ordinari o direttori di istituti di statistica. L'art. 18 del d.lgs. n. 322 del 1989 prevedeva cinque membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri. Solo per due di questi si specificava che fossero professori ordinari o direttori di istituti di statistica. Viceversa, la nuova disposizione, nel ridurre il numero dei componenti, chiarisce che quelli rimasti siano entrambi «scelti tra professori ordinari oppure direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica» (art. 4, d.P.R., n. 166 del 2010). Rispetto al Comitato, quindi, il Consiglio vede aumentare la propria indipendenza dall'esecutivo, con una predominanza delle figure tecnico-scientifiche.

In terzo luogo, si prevede (18) la possibilità che dirigenti amministrativi siano assegnati a uffici tecnici in alternativa a dirigenti di ricerca o a tecnologi. Ciò, però, contraddice l'intento di migliorare qualità, efficienza e indipendenza della produzione statistica, giacché uno dei criteri attraverso cui garantire

l'autonomia e la qualità degli organismi indipendenti - e così dell'Istat - consiste nella specializzazione tecnica dei suoi dirigenti: se la ricerca e la produzione statistica sono condotte secondo criteri di eccellenza scientifica, essi risultano maggiormente al riparo da condizionamenti di natura politica o burocratica (19), dovendosi conformare a *standard* di natura tecnica. Viceversa, una presenza significativa di dirigenti amministrativi a capo di uffici di ricerca fa supporre una maggiore vicinanza di questi dirigenti - e, perciò, dei loro uffici - al vertice politico, e una possibile subordinazione dell'attività statistica a orientamenti e indirizzi governativi.

Se si considera che gli obiettivi della disciplina di riordino mirano a una razionalizzazione dell'Istat che non ne pregiudichi il collegamento e le relazioni con altri soggetti ultrastatali e che mantenga elevate la qualità e l'efficienza dell'attività statistica, le disposizioni appena prese in esame appaiono parzialmente coerenti con tali finalità. Da un lato, infatti, sembrano voler incrementare il peso dell'*expertise* e della professionalità nell'Istat - a vantaggio di una maggiore neutralità di quest'ultimo e di una più efficiente attività statistica -, dall'altro, mantengono immutati alcuni assetti organizzativi, che possono ridurre l'indipendenza dell'Istituto, a detrimento del dialogo con gli altri Ins e con le istituzioni.

Note:

(14) L'Istat gode, rispetto ad altri enti pubblici, di un'elevata autonomia, ed è in continua interazione con il mondo accademico e scientifico, ma non è ancora qualificato né circondato dalle medesime garanzie di un'autorità indipendente. Nondimeno, è stato coerentemente accostato a tale modello per via di una sua indipendenza sostanziale da M.P. Chiti, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, cit., 452: «non pare un problema cruciale l'inserimento dell'Istat nel quadro delle Autorità indipendenti. Infatti, [...] è sufficiente una revisione della vigente normativa al fine di: a) eliminare talune incrostazioni, più formali che sostanziali, sulla posizione dell'Istat quale ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; b) assicurare nel rinnovato sistema autonomistico un'effettiva centralità di Istat rispetto a tutti i soggetti componenti del Sistema statistico nazionale, da un lato; e del Sistema statistico europeo, dall'altro». Come intuibile, l'apertura ultra-nazionale dell'Istat ne accentua il carattere tecnico, nonché l'indipendenza dall'esecutivo, ma è insufficiente a completare il disegno di neutralizzazione dell'Istituto.

(15) Art. 3 del d.P.R. n. 166 del 2010.

(16) Art. 3, commi 2-4, d.P.R. n. 166 del 2010.

(17) Questa è prevista dall'art. 4 del d.P.R. n. 166 del 2010.

(18) Alla lett. c) del c. 1 dell'art. 5 del d.P.R. n. 166 del 2010.

(19) Sull'utilizzo dell'*expertise* e della tecnica nell'amministrazione la letteratura è molto ampia. Si vedano, *ex multis* e con riferimento alla capacità della tecnica di neutralizzare le decisioni amministrative, F. Salvia, *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2002, 2, 604 e C. Videtta, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, J 2008, *passim*.

ni dell'Ue, nonché della qualità dell'*output* statistico.

Conclusioni

Il regolamento di riordino dell'Istat si articola attorno alle esigenze di razionalizzazione delle risorse, presta la dovuta considerazione al collegamento e alla funzionalizzazione dell'Istituto a *policy* comunitarie ed extra-nazionali e ha di mira il mantenimento dell'efficienza e dell'autonomia scientifica dell'ente in parola. Queste finalità sono, come visto, tra loro connesse. Nondimeno, l'analisi svolta mostra elementi talvolta incoerenti rispetto agli obiettivi enunciati dal regolamento. Se ne evidenziano tre.

In primo luogo, l'uropeizzazione dell'Istituto, pur essendo sancita in via formale, risulta frenata da altre disposizioni. Considerando il ruolo cruciale delle rilevazioni statistiche e della loro affidabilità - conseguente a un'attività di raccolta ed elaborazione dati indipendente e altamente professionalizzata -, nonché la crescente interpenetrazione delle informazioni tra livello nazionale ed europeo (20), si nota che se le previsioni che rafforzano i collegamenti con Eurostat e il Sse sono coerenti con tale tendenza, la riduzione dell'organico nei ruoli tecnico-scientifici e la rinuncia a incrementare l'indipendenza dall'esecutivo dello stesso Istituto muovono invece in senso contrario.

In secondo luogo, le garanzie di indipendenza e neutralità possono produrre, come notato, un *favor* sia per i rapporti extra-nazionali dell'Istituto, sia per

la qualità dell'*output* statistico. La disciplina di riordino, tuttavia, muove passi incerti verso questa direzione: da un lato, dispone un rafforzamento dell'*expertise* e favorisce il dialogo con attori extra-nazionali, dall'altro, lascia intatte disposizioni organizzative che possono pregiudicare l'indipendenza e la neutralità dello stesso Istat, minandone quindi anche l'efficienza. Di qui, la razionalizzazione risulta parziale e poco efficace: si riducono alcuni costi, ma si fa poco per migliorare il servizio.

Infine, la disciplina di riordino dell'Istat conferma alcuni tratti distintivi delle più recenti riforme amministrative: la razionalizzazione e riduzione delle dimensioni dell'apparato pubblico; il collegamento e la composizione con amministrazioni e poteri pubblici extra-nazionali; l'incremento dell'uso della tecnica e della professionalità scientifica nell'amministrazione. Nondimeno, il perseguimento di tali obiettivi, anche quando enunciato in modo esplicito, risulta ancora parziale, disomogeneo o contraddittorio.

Nota:

(20) Lo scambio e la condivisione di informazioni tra livello nazionale ed europeo si rivela funzionale non solo agli Stati, ma anche all'Unione. A titolo esemplificativo e a conferma, si può indicare come sia oramai diffusamente riconosciuta l'utilità dell'informazione statistica nelle politiche pubbliche su scala europea, come si rinviene anche nella recente disciplina del patto di stabilità e crescita che prevede un rafforzamento della bontà e veridicità delle informazioni date dagli Stati all'Unione, Sistema Sec 95; vedi la Comunicazione della Commissione n. (2010) 250 def, (2010) 367 def, o, ancora, subordinatamente, le n. 522, 523, 524 e 526.

L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

(d.P.R. 28 ottobre 2010, n. 237)

di Carlo Notarmuzi

Premessa

L'art. 26 ("taglia enti") del d.l. n. 112/2008 (convertito dalla l. n. 133/2008) ha stabilito, tra l'altro, che gli enti pubblici non economici per i quali non siano emanati regolamenti di riordino ai sensi dell'art. 2, c. 634, della l. n. 244/2007 (finanziaria 2008), sono soppressi (1). Al fine di evitare la soppressione prevista da tale disposizione è stato adottato il regolamento in questione, composto di un solo articolo (2), col quale si provvede a riorganiz-

ci non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, con esclusione degli enti non inclusi nell'elenco Istat e di altri enti previsti nella medesima norma fossero soppressi ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. L'Agenzia, pur avendo meno di 50 dipendenti, non è rientrata nel campo di applicazione di tale disposizione in quanto non ricompresa nell'elenco Istat. L'elenco Istat riguarda le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. n. 196/2009 ed è compilato sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario in modo da comprendere le unità istituzionali per le quali sia stato accertato il possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento Ue n. 2223/96, SEC95-Sistema europeo dei conti.

(2) Nonostante l'apparente semplicità del regolamento in esame, il suo percorso di approvazione è stato abbastanza tortuoso (segue)

Note:

(1) La predetta norma prevedeva innanzitutto che gli enti pubbli-

zare l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, fissando limiti quantitativi e numerici degli organi e riducendo la dotazione organica complessiva, rinviando a successive modifiche statutarie l'applicazione dei criteri individuati nel testo regolamentare (3).

Le caratteristiche principali dell'Agenzia

L'istituzione dell'Agenzia, avvenuta con la legge finanziaria 2006 (4), ha risposto a un'esigenza che altri paesi occidentali avevano soddisfatto, negli anni precedenti, con la creazione di organismi indipendenti per aiutare i governi a scegliere i progetti innovativi più meritevoli di finanziamenti pubblici. L'Agenzia ha, infatti, lo scopo di promuovere l'integrazione fra il sistema della ricerca pubblica e il sistema produttivo attraverso l'individuazione, la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti e applicazioni industriali prodotti su scala nazionale, anche al fine di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali. La valutazione e il finanziamento dei progetti innovativi riguardano le previsioni tecnologiche, la formazione, il trasferimento tecnologico e l'impatto dei progetti realizzati in cinque aree considerate strategiche: energia, mobilità, salute, *made in Italy* e beni culturali (5).

Dal punto di vista organizzativo, la scelta operata è stata quella di affidare ad un organismo esterno all'apparato burocratico-ministeriale l'organizzazione e la gestione dell'intero processo di valutazione dei progetti, che dovrà basarsi sul merito, la trasparenza e l'efficienza. L'Agenzia è, infatti, un organismo le cui funzioni, seppur svolte sotto la vigilanza degli organi di governo, sono di natura eminentemente tecnica ed esercitate con autonomia di giudizio; inoltre, essa è dotata di autonomia contabile e finanziaria ed ha un proprio organico di personale. L'applicazione al processo valutativo di criteri precisi, regole e procedure chiare e certe potrà permettere di selezionare i progetti migliori, con maggiori potenzialità d'impatto sulla competitività dell'industria nazionale.

Le funzioni

a) Le previsioni tecnologiche

Una prima e principale funzione dell'Agenzia è la rilevazione delle esigenze e dei fabbisogni di innovazione da parte delle imprese. A tal fine, essa promuove e coordina le attività di previsione delle li-

nee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico, anche agevolando gli scambi tra il mondo della ricerca e le imprese, mediante attività di *scouting* e di *marketing* tecnologico e di supporto alla definizione di brevetti (6).

Sul versante della ricerca pubblica l'Agenzia mira alla valorizzazione delle attività degli organismi di ricerca e dei suoi brevetti, agevolando lo scambio dei risultati delle ricerche con le imprese. Inoltre, promuove e coordina le attività finalizzate alla previsione delle linee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico svolgendo com-

Note:

(segue nota 2)

so. In una prima stesura l'amministrazione proponente si era limitata a fissare i limiti quantitativi e numerici degli organi dell'Agenzia, in ossequio a quanto disposto dall'art. 2, c. 634, lett. h), l. n. 244/2007. Il Consiglio di Stato-Sezione consultiva per gli atti normativi, chiamato ad esprimere il proprio parere sul predetto regolamento, in data 14 dicembre 2009, ha evidenziato, in una prima pronuncia interlocutoria, la necessità di provvedere anche alla riduzione degli uffici dirigenziali esistenti con corrispondente riduzione degli organici, nonché il contenimento delle spese per il funzionamento, come previsto dal citato art. 534, c. 2, lett. i), nel testo introdotto dall'art. 17, c. 6, d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009). A seguito di tale pronuncia il predetto Consiglio si è espresso altre due volte sul medesimo regolamento con decisioni dell'8 febbraio e del 26 aprile 2010. A seguito di queste tre pronunce, l'amministrazione si è adeguata per quanto attiene alle prescrizioni di cui alla lett. h), mentre non si è adeguata per quanto attiene ai criteri di cui alla lett. i) della norma citata, laddove è prevista la riduzione, da parte delle amministrazioni vigilanti, del numero dei propri uffici dirigenziali, correttamente evidenziando che le funzioni di vigilanza sull'ente sono affidate al Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, senza che ad esse sia preposto specificamente alcun ufficio dirigenziale e che pertanto non occorre procedere ad alcuna riduzione.

(3) Tali principi e criteri di riordino sono stati tratti dall'art. 6, comma 5, d.l. n. 78/2010 (convertito dalla l. n. 122/2010), ove si prevede che gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti.

(4) Art. 1, c. 368, lett. d), l. n. 266/2005.

(5) Sull'Agenzia si v. S. Ferdinandi, *L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione*, in *Funzione pubblica*, n. 2008, 2, p. 34.

(6) Questa ed altre funzioni esercitate dall'Agenzia meritano un approfondimento in relazione alle funzioni del Ministero dello sviluppo economico. L'Agenzia, infatti, opera a supporto del sistema produttivo pubblico e privato anche attraverso finanziamenti sia in forma di risorse, sia in termini di *know-how* e formazione. Il Ministero svolge le funzioni amministrative autorizzative e abilitative e di promozione che gli sono affidate dalla legge. Non si può tuttavia sottacere l'importanza di un raccordo tra le due istituzioni anche tenuto conto del raccordo normativamente previsto - come si vedrà - per la gestione dei finanziamenti, oltre che la convergenza su aspetti comuni, anche se svolti su piani diversi, quale quello dei brevetti.

piti di promozione e di accompagnamento dei processi di innovazione.

A questi fini l'Agenzia può stipulare convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità.

Una particolare attività svolta dall'Agenzia è il *technology foresight*, cioè quel processo sistematico partecipativo che comporta la rilevazione di informazioni e la creazione di visioni sul futuro a medio e lungo termine, destinato a orientare le decisioni del presente e a mobilitare i mezzi necessari per le azioni di ricerca e sviluppo. Gli elementi caratterizzanti il processo sono: anticipazione e proiezione, partecipazione, interazione in rete, visione strategica e azione. È, infatti, grazie alla conoscenza delle linee di tendenza dello sviluppo tecnico-scientifico che si può contribuire alla definizione di strategie di sviluppo e di difesa tecnologica a livello sia nazionale-regionale, sia di specifici settori industriali, fornendo indicazioni per concentrare le risorse su opzioni che si mostrano più promettenti per lo sviluppo tecnologico ed economico del Paese, da una parte, e per identificare con sufficiente anticipo i rischi di perdita di competitività o di uno specifico settore industriale, dall'altra.

In tal modo, l'Agenzia non si sovrappone (non dovrebbe sovrapporsi) ad altre strutture già operanti nel campo del trasferimento tecnologico, quali le Università e i centri di ricerca pubblici e privati, ma assume, da un lato, un ruolo di stimolo e coordinamento e, dall'altro, la diretta responsabilità della valutazione e del monitoraggio sia dei programmi che dei progetti di innovazione industriale.

b) La formazione

Altrettanto rilevanti nell'attività dell'Agenzia sono i «compiti di promozione e coordinamento di appositi percorsi formativi, nonché di accompagnamento dei processi di innovazione» (7).

L'Agenzia assume, in tal modo, il ruolo di "catalizzatore" delle conoscenze e delle competenze tecnico-scientifiche che, maturate nell'ambito della ricerca pubblica, consentono di affrontare i problemi di specifici settori tecnologici, anche mediante un efficace processo di trasferimento al settore produttivo. L'Agenzia opera, quindi, come intermediario "competente e professionale" per facilitare ad Università ed enti pubblici di ricerca l'assunzione di un ruolo *problem solver* nei riguardi dell'industria.

L'attività di formazione viene svolta mediante corsi *full immersion* di formazione manageriale specifica, *stage* presso industrie e strutture di trasferimento tecnologico di qualificate istituzioni università este-

re. A questa formazione segue un *follow up* di reinserimento dei discenti nell'ente di provenienza e di monitoraggio della loro attività per la diffusione delle *best practices* acquisite all'estero a livello di sistema della ricerca pubblica italiana.

Si tratta di attività di alta formazione, in relazione alla quale l'Agenzia cura la valorizzazione del personale operante nelle strutture di trasferimento tecnologico (Tto) ed i collegamenti con le industrie, le università, gli enti pubblici di ricerca e le agenzie regionali per il trasferimento tecnologico, anche creando scambi con analoghe strutture straniere. Lo sviluppo dell'alta formazione da parte dell'Agenzia è pure rivolto alla creazione di figure tecnico-scientifiche dotate di "cultura d'impresa".

c) Il trasferimento tecnologico

L'art. 1, c. 886, l. n. 296/2006, proprio al fine di incentivare l'innovazione tecnologica prevede il raccordo tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'università e della ricerca e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri, stabilendo che i fondi per gli incentivi di cui dispongono i tre apparati siano gestiti in modo coordinato.

In tale contesto, l'Agenzia si inserisce - come detto - fornendo assistenza tecnica e amministrativa alle imprese per il trasferimento ad esse dei risultati e delle competenze della ricerca pubblica. L'Agenzia persegue, in tal modo, anche l'obiettivo di valorizzare il patrimonio di competenze e conoscenze di interesse tecnologico e la proprietà intellettuale (brevetti) che spesso giace inutilizzata nelle Università e negli enti pubblici di ricerca. Valorizzare e trasferire significa, infatti, non solo far conoscere questo patrimonio, ma renderlo utilizzabile da parte delle imprese.

Per altro verso, i progetti di innovazione industriale, oltre a finanziare le iniziative imprenditoriali, individuano le azioni necessarie a creare l'"ambiente" migliore per il loro positivo decollo: esse vanno dalla realizzazione di infrastrutture scientifiche e tecnologiche d'avanguardia a nuove regolamentazioni e norme *ad hoc* per facilitare l'utilizzo delle nuove tecnologie, a misure di sostegno della ricerca e dell'industrializzazione. Si tratta di azioni realizzate attraverso accordi sia tra le varie amministrazioni centrali, sia tra governo e regioni.

Principale bacino finanziario è il Fondo per la com-

Nota:

(7) Lo statuto è stato approvato con d.P.C.M. 8 aprile 2008.

petitività e lo sviluppo (Fcs), che mette a disposizione risorse per la ricerca industriale, lo sviluppo sperimentale (vale a dire quello che conduce al prototipo vero e proprio) e l'innovazione finalizzate ai cinque progetti di innovazione di cui si è detto. Vi sono poi i fondi Pon, Por, Poin, Fas (8) e altre eventuali risorse regionali.

d) La valutazione

L'Agenzia è chiamata, poi, a coprire un settore oggi largamente trascurato: la valutazione *ex-post* del raggiungimento degli obiettivi tecnico-scientifici fissati dai progetti di innovazione e, in particolare, da quelli di innovazione industriale.

La valutazione verrà effettuata, in collaborazione con il ministero dello sviluppo economico e il ministero dell'economia e delle finanze (9), in relazione a obiettivi tecnologici nei campi dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy* e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche (10), ovvero agli obiettivi di innovazione al cui raggiungimento è subordinato il riconoscimento di un credito d'imposta (11).

Per tali finalità, con d.m. n. 76 del 28 marzo 2008 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato adottato (ai sensi dell'art. 1, c. 283, l. n. 296/2006), il regolamento recante «disposizioni per l'adempimento degli obblighi di comunicazione a carico delle imprese, per le modalità di accertamento e verifica delle spese per il credito d'imposta inerente le attività di ricerca e di sviluppo». In particolare, l'art. 6, c. 1, prevede che, qualora siano necessarie valutazioni di carattere tecnico in ordine all'ammissibilità di specifiche attività ovvero alla pertinenza e congruità dei costi, i controlli possono essere effettuati dall'Agenzia con la collaborazione del Ministero dello sviluppo economico, che, previa richiesta della stessa Agenzia, esprime il proprio parere ovvero dispone la partecipazione di proprio personale all'attività di controllo.

Altro aspetto significativo delle funzioni dell'Agenzia è costituito dall'attività di supporto a ministeri e regioni per la valutazione tecnico-scientifica di progetti di innovazione industriale o di ricerca con ricaduta industriale. A tal fine, l'Agenzia dovrà definire metodologie standard di valutazione tecnico-scientifica *ex ante* ed *ex post* dei progetti, anche realizzando un sistema di gestione informatica del processo di valutazione.

Tra i criteri di selezione dei progetti vi è quello per

cui il progetto rappresenti il risultato della collaborazione fra il mondo della ricerca e il mondo dell'impresa, in modo da costituire uno strumento di valorizzazione della proprietà intellettuale oltre che, naturalmente, di affermazione e crescita delle imprese produttrici.

L'Agenzia deve, inoltre, provvedere a definire una metodologia per la selezione degli esperti valutatori, partendo dai *data-base* disponibili presso i ministeri e la Commissione europea.

Per questo motivo, all'Agenzia è stata assegnata la funzione di promuovere l'innovazione del tessuto economico del Paese e di contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, coordinando la sua azione con le istituzioni e gli organismi europei, nazionali e regionali aventi analoghe finalità, tra le quali la partecipazione al Taftie, la rete europea delle agenzie per l'innovazione, nata nel 1992 da sei soci fondatori, tra cui l'Italia, e che oggi conta ventidue membri di tutta Europa (12).

L'organizzazione

L'Agenzia è soggetta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri che, con propri decreti di natura non regolamentare, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo svi-

Note:

(8) Pon: Programmi operativi nazionali; Por: Programma operativo regionale; Poin: Programma operativo interregionale; Fas: Fondo per le aree sottoutilizzate.

(9) In via esemplificativa tale attività è prevista dal d.m. sviluppo economico 6 marzo 2008, di adozione del progetto industriale "Nuove tecnologie per il Made in Italy", in G.U., serie gen., 6 settembre 2008, n. 209.

(10) Art. 1, c. 842, l. n. 296/2006.

(11) Art. 1, commi da 280 a 283, l. n. 244/2007.

(12) *European association of leading national innovation agency*. L'obiettivo principale di Taftie è quello di incoraggiare la cooperazione internazionale tra i suoi membri e di assistere le imprese nella partecipazione a progetti di ricerca e innovazione a livello internazionale. I suoi membri apportano un considerevole contributo al rafforzamento delle *performance* economiche europee attraverso il sostegno all'innovazione di prodotto/processo/servizio e implementando a livello nazionale programmi di ricerca, sviluppo e innovazione. L'associazione consente alle organizzazioni nazionali di apprendere le migliori prassi messe in atto dagli altri membri, attraverso l'analisi delle loro esperienze. Inoltre, li mette in condizione di collaborare a livello europeo: aspetto, questo, particolarmente importante anche alla luce del fatto che il panorama dell'industria della ricerca si è allargato velocemente. L'associazione consente, infine, un rafforzamento dei programmi tecnologici nazionali e una loro espansione a livello internazionale.

luppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, se nominati, definisce criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali. Lo statuto dell'Agenzia è sottoposto all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri quale amministrazione vigilante (13).

Tra gli elementi caratterizzanti questa come altre agenzie vi è l'ampia potestà statutaria e regolamentare, che costituisce, contemporaneamente, espressione e strumento dell'autonomia organizzativa alle stesse riconosciuta dal legislatore (14). Coerentemente, infatti, con l'impostazione pragmatica, di tipo anglosassone, incentrata sul principio dell'autonomia, il modello organizzativo delle agenzie si basa su poche regole, snelle, tali da poter eliminare, secondo il principio del *trial and error*, gli elementi regolativi che dovessero rivelarsi, alla prova dei fatti, inutili o addirittura controproducenti (15).

Lo statuto ha, così, rappresentato un importante tassello per l'avvio dell'attività dell'Agenzia, che è divenuta operativa solo dopo l'approvazione di tale atto, intervenuta con d.P.C.M. 8 aprile 2008, sulla base dei criteri fissati con precedente d.P.C.M. 30 gennaio 2008.

L'Agenzia - come accennato - è persona giuridica di diritto pubblico ad ordinamento autonomo, dotata di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile. Essa ha sede legale a Milano (16) e può creare altre sedi in Italia e all'estero, in relazione alle proprie funzioni ed attività.

La disciplina degli organi ha costituito l'oggetto principale del regolamento in commento. Con tale provvedimento, infatti, il numero dei componenti degli organi è stato ridotto da 33 a 15, escluso il Presidente.

Gli organi dell'Agenzia sono il Presidente, il Consiglio d'amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti e il Comitato tecnico-scientifico (17).

Fra i compiti del Presidente, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, figurano la rappresentanza legale dell'Agenzia, la convocazione e la presidenza del Consiglio d'amministrazione, la cura della relazione di accompagnamento al bilancio preventivo e al conto consuntivo, la proposta al Consiglio d'amministrazione per la designazione dell'incarico di direttore generale, nonché - nei casi di necessità ed urgenza, ovvero nei casi in cui il Consiglio d'amministrazione non sia validamente costituito - l'adozione dei provvedimenti di competenza del Consiglio stesso nei casi di liti attive e passive, accettazione

di lasciti e donazioni ed anche di ordinaria gestione dell'Agenzia.

Seppure deputato dallo statuto principalmente ad un ruolo di indirizzo strategico e di collegamento tra il Consiglio d'amministrazione e la direzione generale, il presidente è anche chiamato a verificare con i dirigenti responsabili di area e di progetto l'esatta declinazione delle attività, in linea con gli indirizzi indicati dal Consiglio d'amministrazione, impartendo le opportune istruzioni. Inoltre, insieme al direttore generale, definisce e segue i rapporti dell'Agenzia con i ministeri e le regioni e con istituzioni nazionali e internazionali e dirige il comitato tecnico scientifico.

Al Consiglio d'amministrazione spettano i poteri inerenti al perseguimento delle finalità dell'Agenzia e in particolare i compiti di programmazione, organizzazione e indirizzo, comprese le deliberazioni riguardanti lo statuto, i regolamenti e i bilanci, nonché la nomina del direttore generale e gli obiettivi a lui assegnati. Il Consiglio, che è validamente costituito con la nomina dei due terzi dei suoi componenti, si riunisce almeno due volte l'anno ed è composto da quattro membri, con una rappresen-

Note:

(13) La Corte costituzionale, con sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165 (G.U. 16 maggio 2007, n. 19, prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità dell'art. 1, c. 368, lett. d), l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevedeva che criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione fossero definiti con decreti di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri (sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie), previa intesa con la Conferenza Stato-regioni. Secondo la Corte, l'Agenzia esercita funzioni che sono riconducibili a competenze delle regioni e che tuttavia vengono attratte in sussidiarietà a livello statale per esigenze di carattere unitario. Di qui la necessità di rispettare il principio della leale collaborazione, assicurando che alla determinazione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia si proceda mediante intesa fra lo Stato e le regioni.

(14) Ferdinandi S., *L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione*, cit., p. 37.

(15) Ongaro E. (a cura di), *Le Agenzie pubbliche: modelli istituzionali ed organizzativi*, in *Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

(16) Secondo quanto previsto dal d.P.C.M. 12 maggio 2006, l'Agenzia ha sede presso la Camera di commercio di Milano. A seguito di tale decreto è stata sottoscritta una convenzione (12 gennaio 2009) con la quale la Camera di commercio mette a disposizione le risorse e le competenze necessarie e funzionali ad assicurare l'attività dell'Agenzia per un corrispettivo di circa 200.000 euro annui.

(17) Per il dettaglio delle funzioni e compiti degli organi dell'Agenzia si rinvia al regolamento interno del Consiglio d'amministrazione, approvato con delibera n. 6 del 18 dicembre 2008.

anza paritetica delle amministrazioni centrali e regionali (18). Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei voti dei presenti. In caso di parità prevale il voto di colui che presiede il collegio.

Anche il Collegio dei revisori dei conti (composto dal presidente designato dall'autorità vigilante, da un componente effettivo e uno supplente, anch'essi designati dall'autorità vigilante ed un componente effettivo ed uno supplente designati dal Ministro dell'economia e delle finanze) ha subito gli effetti della riduzione operata dal regolamento, con la eliminazione dei componenti supplenti. Il collegio effettua la revisione di tutti gli atti dell'Agenzia e i suoi componenti sono scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili.

Il Comitato tecnico-scientifico ha funzioni di studio, analisi e consulenza, concorrendo, in particolare, alla definizione del piano triennale e dei programmi. Esso è composto da venti membri, oltre al presidente dell'Agenzia, che lo presiede. Nella versione originaria dello statuto il numero dei componenti del comitato era fissato in 20 unità, pariteticamente designate dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'istruzione e dal presidente dell'Agenzia. Con la modifica operata dal regolamento, il numero dei membri è stato portato da 20 ad 8, garantendo a ciascuna delle amministrazioni designanti l'espressione di 2 componenti anziché 5.

Figura di rilievo, anche se non formalmente organo, è il direttore generale, che assicura l'esecuzione degli indirizzi del Consiglio d'amministrazione, ha la responsabilità della gestione amministrativa, assicura la direzione e il funzionamento complessivo dell'Agenzia. Le strutture di livello dirigenziale rispondono al direttore generale della gestione svolta, degli obiettivi e dei risultati conseguiti. Il direttore partecipa, con funzioni di segretario e senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio d'amministrazione e cura la corretta esecuzione delle relative deliberazioni.

Il direttore definisce il fabbisogno quali-quantitativo di personale dell'Agenzia, necessario per raggiungere gli obiettivi definiti nell'ambito degli indirizzi programmatici e strategici, determinando la dotazione organica e proponendola al Consiglio d'amministrazione, unitamente all'organigramma e al conseguente fabbisogno finanziario per la gestione del personale, ai fini della relativa approvazione. L'Agenzia è strutturata in quattro settori operativi a competenza omogenea: previsione tecnologica, valutazione progetti, comunicazione, affari generali. Sulla base di questo assetto, il piano triennale ha ri-

definito l'organigramma articolando l'Agenzia in un ufficio dirigenziale generale e due strutture di livello dirigenziale denominate "aree", una relativa ai "settori di intervento", cui è attribuito lo svolgimento delle funzioni finali dell'Agenzia, e una per la "pianificazione, controllo e programmazione", cui sono attribuite le funzioni strumentali.

Ciascuna area è costituita da cinque servizi. Per quanto riguarda l'area concernente i settori di intervento, i servizi riproducono sostanzialmente le linee di attività corrispondenti alle funzioni più sopra descritte: previsioni tecnologiche, formazione, trasferimento tecnologico e valutazione.

Nell'area "pianificazione e controllo", i servizi cui sono affidate le funzioni strumentali sono le risorse umane, l'amministrazione contabile, gli affari generali, la comunicazione e le segreterie degli organi collegiali. A ciascun servizio è preposto un dipendente con qualifica non dirigenziale.

Il personale

L'Agenzia è dotata di una pianta organica di 40 unità: 8 da reclutare mediante istituti quali comando e distacco, 24 assunti a tempo indeterminato e 8 a tempo determinato. Delle unità in posizione di comando, 5 sono destinate a ricoprire le posizioni apicali delle aree concernenti i settori di intervento.

Le 40 unità di personale, cui si aggiunge il direttore generale, sono costituite da 2 dirigenti (direttori d'area), 34 funzionari e 4 collaboratori.

Il reclutamento del personale avviene mediante l'attivazione di processi di mobilità volontaria di dipendenti provenienti da altre pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 165/2001. In tali casi, il dipendente mantiene la posizione giuridica ed economica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza; nel caso di amministrazioni

Nota:

(18) Oltre al Presidente, l'art. 5 dello statuto prevedeva prima della riforma operata dal d.P.R. n. 237/2010, che il Consiglio d'amministrazione fosse composto da otto membri, in carica per cinque anni, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, designati, rispettivamente, uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, uno dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, uno dal Ministro dello sviluppo economico, uno dal Ministro dell'università e della ricerca, tre dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e uno dalla Regione Lombardia, d'intesa con la Provincia di Milano e il Comune di Milano (ove ha sede l'Agenzia). Con decreto del Presidente del Consiglio adottato ai sensi dell'art. 1, c. 368, lett. d), n. 4, l. n. 266/2005, si dovrà ora provvedere con una modifica statutaria a individuare le amministrazioni che dovranno concorrere a designare i quattro componenti del Consiglio d'amministrazione.

con ordinamenti diversi si utilizzeranno tabelle di equiparazione. È inoltre possibile l'attivazione di procedure concorsuali, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 35 del citato d.lgs. n. 165/2001. Per il personale a tempo determinato è, inoltre, consentito il ricorso ad altre forme di lavoro flessibile, nel rispetto dei limiti stabiliti dal successivo art. 36 del predetto decreto legislativo.

In relazione alla specificità dei compiti attribuiti all'Agenzia, e comunque nell'ambito della pianta organica definita, possono essere conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato a persone aventi i requisiti di cui all'art. 19, commi 5-bis e 6, d.lgs. n. 165/2001.

Possono essere conferiti dal direttore generale incarichi temporanei di consulenza e di studio e ricerca per particolari esigenze funzionali e per incarichi specifici, al fine di supportare e coordinare attività e progetti trasversali che investano più uffici delle diverse aree. Gli incarichi potranno essere conferiti nei limiti delle disponibilità economiche e della dotazione organica prevista dal regolamento e in base ai criteri definiti dal Consiglio d'amministrazione.

Inoltre, fino all'espletamento delle procedure necessarie all'avvio delle attività dell'Agenzia, il direttore generale può conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, o avvalersi di forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale ex art. 36 d.lgs. n. 165/2005.

Per quanto riguarda i profili contrattuali, il personale dell'Agenzia è stato incluso nel comparto "enti di ricerca". L'inclusione del personale in questo specifico comparto potrebbe realizzare un'efficace ed efficiente mobilità tra enti di ricerca, facilitando l'accesso ai profili professionali necessari all'attività dell'Agenzia già nella fase di *start-up*.

In via transitoria, e fino alla stipula del prossimo contratto collettivo nazionale di lavoro, al personale, anche con qualifica dirigenziale, in servizio presso l'Agenzia con contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato ovvero in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, si applica il contratto collettivo di riferimento e viene conservato il trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza.

I controlli

L'Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, è soggetta al controllo della Cor-

te dei conti e si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi della normativa vigente. Questo è quanto prevedono la legge istitutiva e lo statuto.

Lo statuto prevede le ipotesi per le quali si procede allo scioglimento del Consiglio d'amministrazione e alla revoca del presidente: mancata deliberazione del bilancio, irregolarità gravi tali da compromettere il normale funzionamento dell'Agenzia, gravi violazioni di legge, impossibilità di funzionamento non dipendente dalla mancata nomina dei due terzi dei componenti.

L'autorità vigilante esercita il controllo sugli atti principali relativi al funzionamento (19) e, in particolare sullo statuto (art. 1, c. 368, lett. d, n. 4 della legge n. 266 del 2005), sul regolamento di organizzazione e sulla definizione della pianta organica, sul regolamento di contabilità, sul bilancio preventivo e sul conto consuntivo, nonché sul piano triennale e della relazione annuale di attività redatta dal Consiglio d'amministrazione. In tutti i casi si tratta di un controllo preventivo esplicito con atti di approvazione. Tale approvazione condiziona l'esecutività degli atti e, comunque, deve intervenire entro quarantacinque giorni dal ricevimento di tali atti, con possibilità di sospendere, per non più di una volta tale termine, qualora intervenga una richiesta di chiarimenti.

Sono, infine, soggetti al controllo dell'autorità vigilante tutti gli atti del Consiglio d'amministrazione (art. 6, c. 2, dello statuto).

Il controllo della Corte dei conti si esplica in un controllo successivo sulla gestione sulla base del quale si accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La normativa prevede il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti anche sui fondi di provenienza comunitaria, onde verificare l'utilizzazione di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e nazionale.

Finanziamento e contabilità

Come già anticipato, l'Agenzia è dotata di autonomia patrimoniale, finanziaria e contabile.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, una tendenza normativa degli ultimi anni prevede che

Nota:

(19) Art. 6 dello statuto.

il finanziamento degli enti pubblici non economici non sia a totale carico dello Stato ma tali enti utilizzino anche entrate proprie (20).

Il sistema di finanziamento dell'Agenzia prevede, a fronte di trasferimenti da parte dello Stato in progressiva diminuzione dal 2009 al 2011 (3.862.401 nel 2009, 3.796.578, nel 2010 e 2.917.662, nel 2011), un crescente flusso di "entrate proprie", derivanti da contributi di soggetti sia privati che pubblici (ministeri, regioni ed enti locali), oltre che dall'Unione europea attraverso i fondi di cui s'è detto, a fronte dell'esecuzione di progetti o all'erogazione di servizi da parte dell'Agenzia. In particolare, una quota delle entrate deriverà dalle convenzioni stipulate con il Ministero dello sviluppo economico per la valutazione e il controllo dei progetti di innovazione industriale.

L'acquisizione di fondi da "entrate proprie" è, del resto, una caratteristica fondamentale dell'Agenzia, quale organismo preposto a fornire attività di sostegno allo sviluppo dell'Hi-tech ad amministrazioni pubbliche ed in particolar modo alle regioni. Ulte-

riori entrate proprie potranno essere prodotte da eventuali convenzioni stipulate dall'Agenzia con i privati per il sostegno di progetti innovativi.

Per quanto riguarda l'autonomia contabile, con d.P.C.M. 17 settembre 2008 l'Agenzia è stata inserita nella tabella A allegata alla l. n. 720/1984, che consente l'apertura di un conto corrente di tesoreria.

L'Agenzia ha un proprio regolamento di contabilità approvato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in data 16 marzo 2009 (ispirato, come per tutti gli enti pubblici, al d.P.R. n. 97/2003), che disciplina, oltre ai profili contabili, gli aspetti patrimoniali e negoziali dell'attività dell'Agenzia.

Nota:

(20) A titolo di esempio, si segnalano DigitPA (art. 18, decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177), l'Autorità *antitrust* (art. 10, c. 7-bis, legge 10 ottobre 1990, n. 287), l'Isvap (artt. 335 e 336, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209), la Consob (art. 40, legge 23 dicembre 1994, n. 724), la Covip (art. 13, c. 2, decreto legislativo 8 agosto 1995, n. 335).

LIBRI

COLLANA: **Commentari**

CONTRATTI

Formulario commentato

Con Cd-Rom

A cura di Francesco Macario



Il volume ricomprende un'ampia ed articolata raccolta delle formule di maggior uso nella **pratica commerciale nazionale ed internazionale** che consentono all'utente di affrontare la questione sottoposta al suo esame e di procedere all'impostazione pratica e corretta dell'atto senza sottoporsi ad un lungo lavoro di ricerca dottrinale e giurisprudenziale.

La casistica in materia è estremamente vasta e comprende le maggiori figure contrattuali utilizzate nelle **transazioni commerciali** (come ad esempio l'assicurazione, il mandato, la vendita, ecc.) e nella **pratica internazionale** (ad es. il contratto di "buy back"), oltre alle **tipologie contrattuali più attuali**, quali l'assistenza informatica e medico sanitaria, il "Call and put option", i "Financial futures" e il contratto di Call Center (Tele-assistenza).

Le **oltre 200 formule contrattuali**, selezionate in considerazione delle loro ric-

dute pratiche o implicazioni nell'attività commerciale, accolte di recente nella prassi o proporziate dalle ultime riforme legislative, sono corredate da un **commento d'autore** che ne evidenzia gli aspetti essenziali e fornisce ulteriori elementi per una migliore comprensione delle dinamiche della contrattazione e delle conseguenze sul piano giuridico di un determinato accordo, da una **rassegna di giurisprudenza** e dalla **bibliografia essenziale**, per approfondire gli aspetti più controversi.

Ipsoa 2011, Euro 150,00

Per informazioni e acquisti

• **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)

• **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)

• <http://shop.wki.it/ipsoa>