

Spett.le  
“Associazione Luca Coscioni  
per la libertà di ricerca scientifica APS”,  
in persona della Segretaria  
Avv. Filomena Gallo  
Via di San Basilio 64  
00187 - Roma

### PARERE LEGALE

Il quesito sottoposto alla scrivente è finalizzato ad ottenere una risposta in merito alla compatibilità dell'ente “Agenzia Nazionale per la Ricerca (ANR)” - così come delineato, nei suoi organi e caratteristiche, all'interno del documento “Bozza - Proposta di Statuto”, inviato via e-mail in data 11 marzo 2024 ed elaborato dall'Associazione Luca Coscioni con il contributo di autorevoli esperti (d'ora in avanti “la bozza di statuto” o “lo statuto”) - con il sistema ordinamentale italiano. Obiettivo del progetto presentato, sottostante al descritto quesito, è, sinteticamente, quello di ideare e proporre un soggetto giuridico che abbia quale missione principale quella di *“finanziare, valutare, gestire e mappare le attività di ricerca”* in Italia, con particolare riguardo alle attività di (i) finanziamento di progetti sviluppati dalla comunità accademica, (ii) tracciatura e mappatura della ricerca scientifica finanziata con fondi pubblici statali, (iii) valutazione, selezione e decisione sui progetti da finanziare e (iv) definizione di standard generali della ricerca accademica.

Si chiede inoltre di verificare l'esistenza di agenzie e/o enti pubblici che svolgono oggi funzioni in parte o in tutto assimilabili alla struttura proposta.

Al fine di rispondere ai quesiti descritti appare utile partire da un inquadramento generale dell'istituto delle agenzie amministrative nel nostro ordinamento all'interno degli enti pubblici, ponendolo in comparazione con la pluralità di modelli europei ed internazionali di agenzie vigenti, per poi analizzare, più nel dettaglio, i tratti distintivi delle stesse attraverso l'analisi della legislazione italiana in materia.

Si passerà quindi a verificarne la tenuta e la compatibilità con il modello proposto dalla bozza di statuto elaborata dall'Associazione nonché con gli obiettivi perseguiti dallo stesso, suggerendo alcuni accorgimenti e proposte di modifica.

Al fine di offrire un quadro completo di analisi e comparazione, verranno inoltre descritte le differenze principali tra il modello organizzativo dell'agenzia ed altri modelli organizzativi amministrativi (come le autorità indipendenti e gli enti strumentali) e analizzate le caratteristiche principali di enti già esistenti nell'ambito di interesse, quali l'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), il Comitato nazionale dei garanti della ricerca (Cngr) e il Comitato di esperti per la politica della ricerca (Cepr).

Per facilitare la lettura, si presenta quindi il seguente

### **indice:**

- 1.** Le agenzie amministrative: inquadramento e nozione
- 2.** Le agenzie amministrative in Europa e nel mondo: modelli a confronto
  - 2.1. Le agenzie internazionali ed europee in ambito di finanziamento alla ricerca
- 3.** L'esperienza italiana: evoluzione storica e fenomeno
- 4.** Le caratteristiche distintive: natura tecnica delle attribuzioni (alta specializzazione e flessibilità), autonomia e vigilanza governativa
- 5.** Agenzie, Enti strumentali e Autorità indipendenti
- 6.** La struttura delle agenzie amministrative. Prime valutazioni di compatibilità con la bozza di statuto dell'Agenzia nazionale per la ricerca e suggerimenti di modifica
- 7.** La bozza di statuto dell'ANR: compatibilità generale della scelta con l'ordinamento interno e suggerimenti di integrazione alla bozza
- 8.** Realtà esistenti in Italia: il caso Anvur; il Comitato nazionale dei garanti della ricerca (Cngr); il Comitato di esperti per la politica della ricerca (Cepr); la Segreteria tecnica per le politiche della ricerca. Il rapporto con gli Enti di Ricerca: il d.lgs. 2018/2016

Conclusioni

Fonti (in allegato)

## 1. Le agenzie amministrative: inquadramento e nozione

Al fine di meglio inquadrare l'istituto delle agenzie amministrative, al centro del presente parere, appare utile fornire anzitutto un sintetico quadro dell'evoluzione storica degli **enti pubblici** in Italia, categoria cui le agenzie fanno parte, sviluppatasi a partire dagli antichi fenomeni, propri dell'ordinamento italiano, della crisi e della fuga dall'amministrazione centrale.

Ed invero l'organizzazione amministrativa fondata sul **sistema c.d. pluralistico della pubblica amministrazione** - in base al quale il potere pubblico non si concentra unicamente nello Stato-governo centrale, ma si dirama in altri soggetti che perseguono finalità di interesse pubblico generale e dotati, oltre che di capacità giuridica privata, anche di capacità di diritto pubblico - risale ai primi decenni del Novecento.

In particolare, con la Costituzione del 1948 è stato espressamente riconosciuto il principio del pluralismo della pubblica amministrazione (artt. 2, 5, 114 e 118); pertanto oggi, da un punto di vista soggettivo, la nozione di pubblica amministrazione comprende tanto gli organi amministrativi dello Stato quanto gli altri enti inquadrabili come pubblici.

Nati dall'esigenza di gestire funzioni e servizi svolti prima dallo Stato o da soggetti privati e poi attratti nella sfera pubblica, tali enti hanno subito nel corso del secolo scorso una repentina moltiplicazione e frammentazione, al punto che ormai da tempo si riconosce come gli stessi non siano in grado, per differenze strutturali, eterogeneità dei fini e peculiarità, di costituire un istituto unitario, bensì un insieme di istituti differenziati.

La corretta individuazione della natura *pubblica* di un ente - circostanza che rileva in questa sede - è stata poi oggetto di costante studio da parte della dottrina, che ne ha elaborato vari criteri distintivi, spesso rivelatisi tuttavia fragili e inadeguati. Si è ritenuto, pertanto, di individuare l'ente pubblico sulla base di elementi formali, e in particolare, di trovarne il tratto caratterizzante nel loro peculiare regime giuridico, ovvero nel complesso di norme e di principi che ne regolano l'esistenza e l'attività, oltre all'inserimento nella struttura amministrativa pubblica.

A tal riguardo, un rilievo centrale è assunto dall'articolo 4 della legge n. 70 del 1975 (c.d. Legge sul Parastato), laddove, in attuazione della riserva di legge sancita dagli artt. 95 e 97 Cost., stabilisce che **“nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge”**.

Se dunque è solo attraverso una legge che è possibile attribuire personalità di diritto pubblico ad un ente, può tuttavia accadere (come di fatto, non di rado, accade) che il riconoscimento legislativo non sia esplicito, e conduca quindi a problemi di interpretazione del dato normativo.

Per tale ragione, dottrina e giurisprudenza hanno elaborato nel tempo alcuni indici di riconoscimento degli enti pubblici, quali, tra i più rilevanti, la costituzione ad iniziativa pubblica (quindi per legge o comunque in virtù di un atto pubblico); la presenza di controlli pubblici; l'ingerenza dello Stato nella nomina e nella revoca dei dirigenti al vertice e nell'amministrazione dell'ente; il potere di direttiva dello Stato; la partecipazione dello Stato o di altra pubblica amministrazione alle spese di gestione dell'ente; il finanziamento pubblico; il perseguimento di finalità pubblicistiche.

Rispetto a tale evoluzione storica, lo sviluppo di particolari tipologie di enti pubblici, quali **le agenzie amministrative** e le **autorità amministrative indipendenti**, ha segnato un'ulteriore e più recente tappa nel processo di disgregazione, fuga dal centro e dunque trasformazione dell'amministrazione centrale. Si tratta di soluzioni organizzative sviluppatasi in parallelo nel nostro ordinamento a partire dagli anni Novanta, le quali, come sopra riportato, sottostanno alla **riserva di legge**, e dunque al principio di legalità, di cui all'articolo 4 della legge n. 70 del 1975, potendo essere costituite o riconosciute solo in forza di legge o atto avente forza di legge.

Sul ricorso ad agenzie amministrative da parte del legislatore italiano ha sicuramente **influito l'esperienza di altri paesi**, in Europa e nel mondo.

Da diversi anni infatti è scelta sempre più praticata nei vari ordinamenti giuridici, per cercare di rispondere ai limiti e alle inefficienze emerse dagli apparati amministrativi pubblici, quella di scomporre la struttura gerarchica dei ministeri in altre **più flessibili e autonome**, cui delegare specifici compiti richiedenti capacità tecniche ed operative di più alto livello.

Quanto alla loro origine, le agenzie amministrative sono nate intorno al 1700 in Svezia, dove ancora oggi assumono un ruolo centrale, e si sono diffuse nei secoli successivi dapprima negli Stati Uniti (le c.d. *agencies*) accanto alle autorità indipendenti e, via via, all'interno di numerosi paesi europei.

Un particolare sviluppo si è avuto nel Regno Unito, dove dalla fine degli anni Ottanta è stata affidata alle cd. *Next Steps Agencies* una serie di compiti di carattere tecnico-amministrativo nell'ambito di rapporti convenzionali con i ministeri di riferimento, conducendo il Regno Unito a dotarsi di circa cento *executive agencies* in appena dieci anni. Come meglio si dirà, tra le esperienze che hanno maggiormente ispirato l'introduzione delle agenzie in Italia vi è proprio questa.

Anche in ambito europeo è nata un'amministrazione pubblica parallela rispetto alla Commissione europea proprio attraverso l'istituzione di numerose agenzie (le c.d. *agenzie esecutive* da un lato, che lavorano su iniziativa della Commissione, e le *agenzie decentrate* dall'altro, le quali, distinte dalle istituzioni dell'UE, contribuiscono all'attuazione delle politiche dell'Unione).

Per un'analisi dettagliata del panorama internazionale ed europeo e dei relativi modelli di riferimento, si veda il successivo paragrafo.

Al riguardo, comunque, **l'analisi dei diversi modelli nel mondo** apparirà utile **per comprendere ancora meglio i tratti distintivi delle agenzie inserite nell'ordinamento italiano**, le loro divergenze e somiglianze rispetto al contesto internazionale e, quindi, il modello teorico in cui si deve inserire l'Agenzia proposta con la bozza di Statuto presentata dall'associazione.

Andando ora al cuore della questione oggetto del presente parere, è necessario definire meglio **cosa s'intenda per agenzia amministrativa**.

Tale sforzo definitorio si rende ancor più necessario in virtù del fatto che il termine è stato usato in modo generico per identificare, nei diversi contesti nazionali di riferimento e nel tempo, soluzioni organizzative ben diverse tra loro.

Nonostante le differenze che intercorrono tra le singole esperienze di agenzia amministrativa, secondo la più autorevole e recente dottrina le stesse appaiono - "in ogni dove" ed epoca di istituzione - accomunate da due elementi distintivi: 1) *la specializzazione delle funzioni svolte*; 2) *l'autonomia gestionale*.

Quando al *primo profilo*, caratteristica propria delle agenzie è quella di **svolgere prevalentemente compiti di carattere tecnico-operativo**.

Tale caratteristica, tuttavia, varia molto tra differenti esperienze di agenzie: in alcuni casi (come nel caso italiano, come meglio si dirà), l'attributo della *tecnicità* viene declinato in una chiave di separazione tra compiti operativi e gestionali, affidati alle agenzie, e quelli di indirizzo e vigilanza/controllo in capo agli organi politici, come i ministeri; in altri casi, invece, (come nel caso svedese) questo connotato viene accentuato in misura maggiore, affidando alle agenzie compiti ad alto contenuto tecnico-scientifico, con la conseguenza di dover spesso ricorrere a profili professionali altamente specializzati, e solitamente poco presenti negli organigrammi organizzativi delle pubbliche amministrazioni.

Quanto invece al secondo profilo, questa seconda caratteristica fondamentale delle agenzie attiene al **riconoscimento di un grado di flessibilità e di autonomia superiore** alle tradizionali articolazioni di un ministero.

In particolare, questo connotato si traduce nel godere di *autonomia gestionale*, ovvero di margini piuttosto ampi di libertà nell'utilizzo delle risorse necessarie per il perseguimento degli obiettivi dati, e quindi anche nell'organizzazione dei processi di lavoro e della struttura organizzativa.

Le agenzie amministrative - che nonostante l'autonomia accordata continuano a far parte dell'apparato amministrativo pubblico - **non godono invece di autonomia strategica**, intesa quale possibilità di dotarsi in maniera autonoma di obiettivi di carattere strategico, che rimangono ad esclusivo appannaggio degli organi di vertice politici di riferimento.

Secondo le più valide ricostruzioni dottrinali, le agenzie risultano quindi connotate da una "**semi-autonomia**": esse godono di una maggiore autonomia rispetto alle articolazioni dei ministeri, ma non paragonabile a quella riconosciuta alle Autorità indipendenti, organismi totalmente sottratti al potere di stretto controllo e indirizzo degli organi politici.

Un dato importante attiene poi alla declinazione del connotato dell'autonomia delle agenzie amministrative in chiave di separatezza o meno dalla sfera politica. Al riguardo è bene sottolineare come il quadro internazionale sia caratterizzato da modelli ispirati da una netta separazione tra funzioni amministrative e politiche, come quello svedese, e, al contrario, da modelli maggiormente improntati alla sovrapposizione delle due funzioni, come quello europeo. Il modello italiano, come

si dirà, rappresenta in questo senso una via di mezzo ed è stato fortemente influenzato dal modello di *agencies* sviluppato, a partire dalla fine degli anni Ottanta, nel Regno Unito.

## **2. Le agenzie amministrative in Europa e nel mondo: modelli a confronto**

Come si accennava, il prototipo di agenzia amministrativa in vigore oggi nel nostro ordinamento può essere compreso appieno solo in riferimento a talune esperienze straniere particolarmente rilevanti. Il ricorso ad uffici governativi dotati di una certa autonomia non è infatti fenomeno proprio del solo sistema italiano, ma anzi, e ancor prima, ha caratterizzato numerosi ordinamenti nazionali.

Verranno qui analizzati in particolar modo, seppur brevemente, i casi della **Svezia**, dell'**Unione europea** e del **Regno Unito**: tre casi sui quali la dottrina ha soffermato l'analisi poiché rispondenti a **tre differenti modelli di agenzia**, in particolare per quanto attiene alla *struttura organizzativa interna* e al grado di *autonomia dal referente politico*.

I primi organismi amministrativi denominati agenzie ("ämbetsverk") si rinvencono in **Svezia** intorno al XVIII secolo.

Le agenzie governative, alle quali vengono assegnate funzioni sia di carattere tecnico-scientifico che operativo e gestionale, rappresentano ancora oggi il principale modello di organizzazione della pubblica amministrazione svedese. Dalla loro nascita ad oggi sono state create infatti più di 400 agenzie, in un contesto caratterizzato da una marcata separazione con la sfera politica, tanto da realizzare un sostanziale dicotomia tra potere politico e potere amministrativo, dove il primo è espressione del Governo e del Parlamento, mentre il secondo risulta fondato, appunto, sulle agenzie.

Tratto caratteristico del modello svedese è quindi la nettissima separazione tra sfera politica e quella burocratica: mentre i ministeri, di piccole dimensioni, svolgono funzioni politiche e di programmazione, le agenzie, la cui autonomia è addirittura sancita in Costituzione, danno attuazione agli obiettivi generali fissati dal governo, con il potere però di emanare decreti, utilizzare in piena autonomia le risorse (ben più ampie dei fondi riservati ai ministeri) e assumendosi la

responsabilità dei risultati. Esse peraltro ricevono direttive non dai singoli ministri di riferimento ma dal governo nella sua collegialità, il quale non detiene strumenti per influenzare la loro attività quotidiana.

Quanto all'**Unione europea**, la stessa si è adoperata da tempo per creare strutture operanti al di fuori dell'apparato amministrativo centrale.

La figura delle agenzie europee è talmente eterogenea e vasta da non poter essere esaustivamente trattata in questa sede; quello che qui rileva è l'analisi delle c.d. *agenzie esecutive europee*, di più recente introduzione, e di cui fa parte **l'Agenzia esecutiva europea per la ricerca**.

Questo modello di agenzia appare agli antipodi rispetto a quello svedese, connotandosi per una sorta di osmosi tra politica e amministrazione.

Basta analizzare il Regolamento finanziario (regolamento del Consiglio del 25.06.2002, n. 1605) e il "*Regolamento (CE) N. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002 che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari*" per rendersi conto di ciò.

Nel dare attuazione al bilancio in modo centralizzato, la Commissione, infatti, può espletare le funzioni di esecuzione direttamente attraverso i propri servizi ovvero affidandole a terzi. Tra gli organismi cui è possibile affidare compiti di esecuzione del bilancio vi sono appunto le agenzie esecutive, che operano sotto responsabilità e controllo della Commissione.

Si tratta invero di enti dotati di personalità giuridica costituite per un periodo di tempo limitato con l'incarico di gestire compiti specifici associati ai programmi dell'UE.

Queste agenzie, che oggi spaziano dalla salute e dall'istruzione all'innovazione e alla ricerca, lavorano su iniziative della Commissione e sono quindi connotate per una stretta dipendenza con la stessa. In particolare, quanto alla loro struttura interna, sono gestite (i) da un Comitato direttivo, composto da membri designati dalla Commissione, con il compito di adottare il programma di lavoro annuale dell'agenzia esecutiva, comprendente obiettivi dettagliati e indicatori di rendimento e (ii) da un Direttore, nominato dalla Commissione tra i suoi funzionari, che rappresenta l'agenzia e ne cura la gestione. L'attuazione dei programmi comunitari affidati alle agenzie esecutive è soggetta al controllo della Commissione (art. 20 del regolamento).



Le agenzie esecutive sono strutture da non confondere con le *agenzie europee decentrate* (come, ad esempio, l'Agenzia europea dell'Ambiente, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, EuroJust e l'Osservatorio europeo sulle droghe e le tossicodipendenze), che hanno un legame più tenue con la Commissione e mirano a rafforzare la cooperazione tra l'UE e i governi nazionali, riunendo competenze tecniche e specialistiche a più livelli.

Il caso del **Regno Unito** incarna invece un modello di agenzia ancora differente, che potremmo definire intermedio tra quelli appena analizzati.

L'impulso all'adozione di un modello amministrativo strutturato per agenzie è arrivato nel 1988 con il *Next Steps Program*, un programma di riordino governativo che ha identificato nelle *executive agencies* lo strumento più adeguato per realizzare il decentramento manageriale e finanziario del governo centrale.

In un contesto ordinamentale già incentrato sulla chiara separazione tra politica e amministrazione, l'idea di fondo era quella di migliorare l'efficacia e la flessibilità dei moduli organizzativi, razionalizzando l'allocazione dei compiti amministrativi e migliorando la distinzione tra *policy-making* e *service delivery* (l'erogazione dei servizi).

Quanto alla *struttura*, le agenzie britanniche presentano tutte il medesimo organigramma, incentrato sulla figura del direttore (lo *chief executive*), scelto fra funzionari pubblici e manager esterni alla p.a., responsabile nei confronti del ministero di riferimento dell'operato dell'agenzia e dei suoi risultati.

I rapporti tra agenzie e i rispettivi ministri sono regolati attraverso specifici accordi (*framework agreements*) di durata pluriennale, basati sul principio della contrattazione, la cui stesura e aggiornamento competono ai direttori delle agenzie e ai rispettivi ministeri.

Il modello britannico ha attratto l'attenzione internazionale e sicuramente quella italiana, che, nel 1999, ne ha preso spunto per creare - come si dirà a breve - il primo modello legislativo tipico di Agenzia.

### 2.1. Le agenzie internazionali ed europee in ambito di finanziamento alla ricerca

Sono diversi, nel panorama internazionale, gli organismi di finanziamento e coordinamento della ricerca, più o meno autonomi rispetto ai ministeri di riferimento. Appare utile allora richiamare brevemente i principali.

Tra i pionieri in questo ambito si devono menzionare gli Stati Uniti, tra i primi ad istituire agenzie di finanziamento per la ricerca. La più rilevante, oltre che simile per obiettivi all'ANR, è la *National Science Foundation*, agenzia federale indipendente “creata” - si legge sul sito dell'ente - “nel 1950 dal Congresso per promuovere il progresso della scienza; per promuovere la salute, la prosperità e il benessere nazionale; per garantire la difesa nazionale”.

Con un budget annuale di quasi 10 miliardi di dollari (nel 2023, ed è previsto un aumento del 19% per il 2024), finanzia il 25% circa di tutta la ricerca di base a livello federale condotta dai *college* e dalle università americane in campi come la matematica, l'informatica, le scienze sociali.

Per quanto riguarda l'Europa, è utile menzionare la *DFG*, Fondazione tedesca per la ricerca e l'organizzazione scientifica autonoma in Germania, soggetto, però, di diritto privato. Simile alla DFG è poi il Fondo nazionale svizzero (*SFN*), anch'esso di diritto privato, che ha il compito di valutare e finanziare con strumenti competitivi la ricerca in tutti i settori.

Ai fini che occupano, più di tutte occorre menzionare l'*Agence Nationale de la Recherche* (ANR) istituita in Francia nel 2005 sia per finanziare ricerca e innovazione attraverso bandi e progetti, sia per migliorare “il posizionamento della ricerca francese a livello europeo e globale”. L'organismo ha natura di ente pubblico amministrativo che mira a restare separato dalla politica, di cui comunque attua la programmazione in capo al ministero responsabile per la ricerca.

Infine, un modello di grande interesse è rappresentato, come si accennava, dall'*agenzia esecutiva europea per la ricerca*, con sede a Bruxelles e operativa dal 2009, la quale rappresenta una struttura operante per conto della Commissione europea e specificamente dedicata ad attività volte a migliorare il sostegno offerto al mondo della ricerca. L'agenzia finanzia progetti di ricerca e innovazione di alta qualità che generano conoscenze a beneficio della società, gestendo inoltre le misure di promozione dei prodotti agricoli.

### **3. L'esperienza italiana: evoluzione storica e fenomeno**

Venendo ora al nostro ordinamento, in una prima fase storica il termine agenzia è stato impiegato dal legislatore per riferirsi genericamente a enti pubblici diversi

tra loro per struttura e funzioni, così chiamati solo per alcuni tratti analoghi, come l'attribuzione di funzioni connotate da particolare tecnicità, ma privi di un denominatore comune rilevante dal punto di vista giuridico.

Esempi in tal senso sono quelli dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, la prima agenzia nazionale italiana istituita nel 1986 e soppressa nel 1992, dell'Agenzia italiana spaziale del 1988, dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni del 1993 e dell'Anpa, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, anch'essa istituita nel 1993 e soppressa sei anni dopo.

E' solo a partire dalla fine degli anni Novanta che le agenzie amministrative iniziano a definirsi in Italia come una **figura organizzativa** della pubblica amministrazione caratterizzata da **alcuni tratti tipici**, individuabili per via interpretativa sulla base delle scelte effettuate dal legislatore con il **d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300** (*"Riforma dell'organizzazione del Governo"*), che rappresenta la prima base normativa organica in materia.

Il legislatore italiano, ispirato dal programma *Next Steps* del Regno Unito (cfr. par. 2), fa nascere così, all'interno di una complessiva riforma del governo un nuovo autonomo istituto.

Le reali dimensioni del fenomeno in osservazione non sono irrilevanti. Secondo l'*"Elenco analitico delle amministrazioni pubbliche"*, redatto dall'Istat per l'anno 2023, sono 25 gli organismi operanti a livello nazionale e denominati "agenzia"; a livello regionale e locale superano invece le cento unità.

Tuttavia, a seguito dell'accelerazione del 1999, la spinta alla diffusione del modello di agenzia sembra essersi in una qualche misura esaurita: negli ultimi ventiquattro anni infatti sono state create solo due nuove agenzie amministrative a livello nazionale (tra le quali, nel 2003 l'Agenzia italiana per del farmaco), diverse sono state soppresse (da ultima, nel febbraio del 2024, l'Agenzia per le politiche attive del lavoro, ANPAL, le cui funzioni sono state attribuite al ministero per il lavoro) o assorbite in altre (come, ad esempio, l'Agenzia del Territorio incorporata dall'Agenzia del demanio).

A fronte di questo imponente e spesso disordinato processo normativo e alla luce della eterogeneità delle caratteristiche dei soggetti giuridici che si è soliti

ricondere al *genus* delle agenzie, parte della dottrina ha quindi dubitato in ordine alla configurabilità di un modello organizzativo unitario di agenzia.

Ciò, tuttavia, non ha fermato gli interpreti dal cercare nel tempo **alcuni elementi ricorrenti** che assegnano invece una certa utilità della categoria, anche al fine di distinguere il modello delle agenzie da altri modelli organizzativi quali, come meglio si dirà, le autorità amministrative indipendenti o gli enti pubblici strumentali.

Se da un lato le agenzie divergono tra loro per *forma giuridica* (con o senza personalità giuridica), *ambito di attività* (l'ordinamento italiano ha conosciuto agenzie operanti in materia di ambiente, proprietà industriale, fisco, protezione civile, contrattazione collettiva pubblica, erogazioni in agricoltura, turismo e molto altro) e anche sotto lo stesso profilo della *strutturazione organizzativa*, d'altra parte però il **carattere dell'attività che espletano** è utile a caratterizzarle in maniera distintiva, trattandosi in prevalenza di compiti **dal contenuto tecnico e operativo**.

Il tratto distintivo più rilevante attiene però al **rapporto con il governo: le agenzie sottostanno ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro, pur godendo di una certa autonomia, e contribuiscono a determinare indirizzi ed obiettivi insieme al ministro o ai ministeri di riferimento.**

Come osservato da autorevole dottrina, esse operano *al servizio* delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali, assurgendo a *trait d'union* tra i vari livelli di governo (anche ultra- e sub- statale) operanti nel settore cui sono preposte.

Se dunque, per un verso, l'esigenza alla base della loro introduzione è stata quella di individuare soluzioni amministrative che potessero offrire un'efficienza maggiore rispetto agli uffici ministeriali, per altro verso si tende a mantenere la dipendenza di tali amministrazioni dall'indirizzo politico del ministero (superabile del tutto solo nel caso delle Autorità indipendenti), con conseguenze rilevanti in termini di organizzazione interna.

Il dibattito non può tuttavia prescindere dal **dato normativo** rappresentato oggi nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 300/1999, dal quale è possibile individuare **due modelli di agenzia**.

Il decreto ha infatti dettato un nucleo di norme comuni, agli articoli 8 e 9, che integrano il modello di **agenzia c.d. generale**.

Un secondo è rappresentato invece da **agenzie soggette a disciplina speciale**, derogatoria rispetto a quella del modello generale e, sempre rispetto a quest'ultima, caratterizzata da una più o meno accentuata autonomia a seconda delle scelte del legislatore: nel primo caso rientrano le agenzie fiscali, di cui all'articolo 10 del decreto del '99; nel secondo, il modello seguito per l'istituzione di Aifa.

#### **4. Le caratteristiche distintive: natura tecnica delle attribuzioni (alta specializzazione e flessibilità), autonomia e vigilanza governativa**

4.1. Sotto *un primo profilo*, le agenzie amministrative non si caratterizzano per particolari finalità perseguite, quanto piuttosto per **i compiti loro attribuiti**, di natura tecnica e operativa, come si diceva. Così, per le agenzie amministrative del modello generale, il d.lgs. 300/99 prevede all'articolo 8 comma 1 che esse *“svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici”*. Analogamente avviene per le agenzie soggette a disciplina speciale.

Sotto questo aspetto, si può affermare che le agenzie si connotano per **l'eccellenza del livello di specializzazione e competenza tecnica**, sotto il profilo sia delle risorse umane che di quelle strumentali. Detto altrimenti, e per riprendere gli studi più recenti in materia, le agenzie sono deputate a rappresentare, in ogni settore di attività complesse cui sono preposte, un *luogo di concentrazione delle più avanzate conoscenze teoriche ed esperienze pratiche, di saperi altamente specializzati e di strumenti tecnologici di acquisizione, raccolta, elaborazione e diffusione dati, informazioni e analisi non altrimenti reperibili nelle (e dalle) comuni pubbliche amministrazioni*.

Il connotato della *expertise* può essere riferito non solo all'oggetto dei compiti affidati, ma anche ai profili organizzativi dei vertici e del personale dell'ente, delle risorse strumentali a disposizione, dei metodi e processi di organizzazione e di programmazione dei servizi dell'agenzia.

Corollario di questo primo profilo non può che essere quello della necessaria **flessibilità organizzativa** e operativa dell'agenzia: la stessa deve essere in grado di adattarsi al meglio ai tanti interlocutori in cui è immersa.

Questi primi connotati, dei compiti svolti, dell'alta specializzazione e della necessaria flessibilità, appaiono - occorre dirlo sin qui - in perfetta aderenza le finalità perseguite dall'Associazione attraverso l'elaborazione della bozza di statuto per la nascita di una Agenzia nazionale per la Ricerca.

4.2. L'esigenza di flessibilità di cui sopra comporta inoltre che le agenzie amministrative godano di un certo spazio di **autonomia gestionale**.

Tale *seconda caratteristica* tipica si sostanzia: **(i)** nella possibilità di poter decidere o di contribuire a decidere sui propri programmi di attività, ivi compresa la partecipazione - che resta comunque in capo, primariamente, al ministero di riferimento - alla definizione degli obiettivi strategici da perseguire e ai mezzi per raggiungerli; **(ii)** nel decidere o contribuire a decidere della propria organizzazione, attraverso statuti o regolamenti interni; **(iii)** a livello finanziario, quanto alle entrate, nel non dipendere unicamente da stanziamenti statali e ministeriali, potendo accedere anche ad altri canali di finanziamento, mentre, quanto alle uscite, nel godere di margini di autodeterminazione nella destinazione delle spese. Solitamente le agenzie hanno quindi un proprio bilancio, un regolamento di contabilità e propri regolamenti interni di organizzazione.

Con il modello di agenzia "speciale", derogatoria rispetto alle agenzie di cui agli articoli 8 e 9 del citato decreto, il legislatore può istituire agenzie dotate di maggiore o minore autonomia interna e rispetto al potere politico, a seconda delle specifiche esigenze.

A titolo esemplificativo, **AIFA**, l'agenzia italiana per il farmaco istituita con d.l. 269/2003 e regolata dal d.m. 245/2004, è un tipico caso di agenzia amministrativa cui il legislatore ha voluto conferire autonomia piuttosto ridotta: la sua organizzazione e il suo funzionamento non sono regolati da uno statuto proprio bensì da un regolamento adottato da diversi ministeri senza il concorso dell'agenzia; spettano, poi, incisivi poteri decisionali al consiglio di amministrazione, i cui quattro membri sono scelti separatamente da Ministero della Salute e conferenza Stato-Regioni sulla base di criteri assai ampi e vaghi ("tra

persone di comprovata esperienza in materia sanitaria”) e senza criteri di incompatibilità tra incarichi pubblici, così che la sua composizione può finire ad essere più politica che tecnica.

Viceversa, **l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua**, istituita con legge di conversione del D.L. 70/2011 e soppressa poco dopo (i suoi compiti sono stati assorbiti dal Ministero dell’ambiente), godeva di uno spazio di autonomia maggiore rispetto al modello generale, a tal punto da farla virare, secondo la maggior parte della dottrina, verso una vera e propria indipendenza dal potere governativo. Descritto come “*soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente dal Governo*”, i componenti del suo organo collegiale, designati comunque dal governo, dovevano essere auditi e ricevere parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti.

4.3. Vi è invece una *terza caratteristica*, propria dell’ente agenzia, che appare più problematica in relazione alle finalità perseguite dall’Associazione con l’istituzione di una ANR.

Tali enti, si è detto, rappresentano una variante organizzativa dei ministeri, ai quali quindi sono stati e vengono riconosciuti, come corollario di tale natura, **poteri di indirizzo, vigilanza e controllo governativo sull’attività delle stesse**.

Tutte le agenzie preesistenti al D.lgs. 300/1999 erano o sono tuttora sottoposte alla vigilanza di uno specifico ministero o della Presidenza del Consiglio dei ministri. Anche le **agenzie del modello generale**, disciplinate dal decreto del 1999, continuano ad esserlo: “esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro secondo le disposizioni del successivo comma 4” e secondo le disposizioni generali dettate dal decreto legislativo in materia di pubblico impiego (art. 8, comma 2).

In base al successivo comma 4, i poteri di indirizzo e vigilanza sono fissati dai singoli statuti, i quali, per espressa previsione di legge, devono in ogni caso comprendere “*l’approvazione dei programmi di attività dell’agenzia e di approvazione dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire*

*l'autonomia dell'agenzia; l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere; l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite; l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere” (lett. d).*

Gli statuti peraltro sono atti proposti dal Presidente del Consiglio e dai ministeri competenti e vengono adottati con regolamento governativo (art. 8, comma 4).

Allo stesso tempo però gli obiettivi dell'agenzia sono fissati congiuntamente dal ministero competente e dal vertice dell'agenzia, tramite l'adozione di un'apposita convenzione - una sorte di atto negoziale e d'intesa che richiama i *framework agreements* britannici (cfr. par. 2).

La stessa convenzione disciplina altresì i risultati attesi e le modalità di verifica degli stessi.

Per quanto riguarda poi le **agenzie sottoposte a disciplina speciale**, anch'esse sono sottoposte a poteri di indirizzo e vigilanza ministeriali, più o meno stringenti però rispetto al modello generale. I loro atti di gestione, ad esempio, possono essere sottratti al controllo ministeriale preventivo, come avviene nel caso delle agenzie fiscali (artt. 61 e ss del d.lgs. 300/99).

Si segnala inoltre che le agenzie sono sottoposte al **controllo della Corte dei conti**, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Come si è detto, quest'ultima caratteristica del controllo governativo è quella che - riversandosi anche sui criteri di nomina dei vertici delle agenzie (cfr. successivo 6) - introduce qualche criticità in ordine alle finalità precipue che sembrano essere sottese al lavoro di creazione di un'Agenzia nazionale per la ricerca: garantire l'indipendenza dell'ente dalle influenze dell'organo politico.

## **5. Agenzie, Enti strumentali e Autorità indipendenti**

Le funzioni svolte e i concetti di autonomia e di vigilanza governativa valgono a **distinguere le agenzie da altre forme organizzative** presenti nel nostro ordinamento: gli **enti strumentali** e le autorità indipendenti.

Quanto ai primi, si tratta di enti che perseguono i fini propri ed esclusivi di un altro ente (in genere lo Stato), e da questo ricevono ordini e direttive. Il connotato della *strumentalità*, che finisce per annullare l'autonomia di un soggetto verso un



altro, contraddistingue quindi il rapporto tra un organismo strumentale e uno egemone, in cui il primo ha funzioni meramente esecutive delle decisioni assunte dal secondo.

Sono esempio di enti strumentali, l'Agenzia Spaziale Italiana, ISTAT e la Croce Rossa Italiana.

Il godimento di specifici ambiti di autonomia tecnica e organizzativa, proprio delle agenzie amministrative, va invece a realizzare una minore dipendenza dall'organo sovraordinato, distinguendosi così dallo schema del puro rapporto di strumentalità alle dipendenze di un ente pubblico.

Le agenzie quindi godono di un'autonomia certamente superiore alle articolazioni ministeriali e agli enti strumentali, ma non paragonabile a quella oggi riconosciuta alle **autorità indipendenti**.

Le autorità indipendenti si sono sviluppate in Italia soprattutto a partire dagli anni Novanta del XX secolo, grazie all'influenza esercitata in particolare dagli Stati Uniti con le *independent agencies* e dalla Francia attraverso le *autorités administratives indépendantes*.

Nell'ordinamento italiano, per A.I. si intendono generalmente quei soggetti pubblici, istituiti con legge, che esercitano in prevalenza funzioni amministrative in ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico (concorrenza, comunicazioni, *privacy*, energia, ecc.) e nei quali la presenza di diritti costituzionalmente garantiti esigono una peculiare posizione di autonomia e, soprattutto, di indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di garantire una maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti.

Di regola, quindi, sono sottratte al controllo politico (come avviene per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato), sebbene siano comunque previsti poteri di indirizzo del governo in casi particolari e specificamente disciplinati (come avviene per ARERA, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas).

I titolari degli organi direttivi sono nominati con procedure che escludono l'intervento dell'autorità di governo, o lo inseriscono in procedimenti in cui il ruolo essenziale è svolto dagli organi parlamentari.

Sotto un ulteriore profilo di distinzione, mentre le agenzie amministrative svolgono compiti di carattere tecnico-scientifico e operativo, le autorità hanno invece anche funzioni di natura regolatoria e di garanzia di un certo settore e ad esse sono quindi di sovente attribuiti poteri normativi, sanzionatori e/o

paragiurisdizionali di risoluzione dei conflitti (due tra tutte, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Appare interessante notare poi come nell'ordinamento italiano si discuta della compatibilità delle autorità amministrative indipendenti con il quadro costituzionale, dal momento che, proprio per le caratteristiche di forte indipendenza delle stesse dagli organi politici, potrebbero essere inquadrare come una sorta di *tertium genus* tra organi amministrativi ed organi giurisdizionali, dotate allo stesso tempo di funzioni amministrative, normative e paragiurisdizionali. Tuttavia, la gran parte della dottrina le ritiene legittime, in virtù della possibilità del legislatore di modificarne in ogni caso i poteri e/o di abrogarle, nonché del principio di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Alla luce di questa breve disamina in merito principali caratteristiche distintive delle agenzie rispetto ad altre forme organizzative, appare lecito chiedersi se, nel caso di specie, **non sia più opportuno cercare di inquadrare un ente "Agenzia nazionale per la ricerca"** all'interno della categoria delle **Autorità indipendenti**. Tale circostanza verrà esaminata compiutamente al successivo paragrafo 7.

## **6. La struttura delle agenzie amministrative. Prime valutazioni di compatibilità con la bozza di statuto dell'Agenzia Nazionale per la Ricerca e suggerimenti di modifica**

Occorre ora analizzare l'organizzazione tipica delle agenzie amministrative, partendo dai parametri legislativi di riferimento, per poi verificare se la struttura proposta con la bozza di statuto dell'Agenzia nazionale per la ricerca sia compatibile con essa.

La questione è particolarmente rilevante anche in astratto, poiché l'organizzazione di un ente non è neutrale rispetto al modo con il quale lo stesso andrà a svolgere le funzioni: ogni modello organizzativo, infatti, incorpora regole e valori che si riversano, influenzandolo, sul piano dell'attività. Come da tempo sostenuto da autorevole dottrina, l'istituzione di un ufficio e la sua qualificazione giuridica,

l'adozione di uno specifico regime organizzatorio, l'individuazione di un determinato tipo di organo e la definizione della sua sfera di competenza sono tutte circostanze che contribuiscono a condizionare l'esercizio della relativa funzione.

Ora, appare utile svolgere una distinzione preliminare: mentre le agenzie amministrative istituite prima del decreto legislativo n. 300 del 1999 erano caratterizzate dalla presenza di 3 organi - un Presidente, un Consiglio e il Collegio dei Revisori -, nelle attuali agenzie gli organi che potremmo definire necessari sono rappresentati da un **Direttore generale**, un **Comitato direttivo** (o Comitato di gestione o Consiglio di Amministrazione), il **Collegio dei revisori** e, in taluni casi, un Organismo preposto al controllo di gestione. L'assetto organizzativo delle agenzie tipiche si articola pertanto in 3 organi essenziali di vertice.

Se il collegio dei revisori presenta medesime caratteristiche per ciascuna tipologia di agenzia, lo stesso non avviene per gli altri organi.

Il modello generale di agenzia descritto agli articoli 8 e 9 del d.lgs. 300/99 prevede che vengano istituiti i seguenti organi:

### **1. Direttore generale**

Il direttore generale di un'agenzia è la figura che detiene la rappresentanza legale dell'ente, la dirige e presiede l'organo collegiale di vertice.

L'articolo 8 del decreto prevede che l'incarico di direttore generale dell'agenzia venga attribuito *"in conformità alle disposizioni dettate dall'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999 per il conferimento dell'incarico di capo del dipartimento di un Ministero"*. L'articolo 5 rinvia a sua volta alle disposizioni normative che prevedono che gli incarichi di Segretario generale di Ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, siano "conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente", *"a dirigenti della prima fascia dei ruoli dei dirigenti o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali"*.

Nell'ambito del modello amministrativo delle agenzie si distinguono, come si è detto, le agenzie soggette a norme speciali, quali ad esempio le agenzie fiscali (articoli 61 e seguenti, del decreto del 1999), che possono parzialmente discostarsi dalle previsioni generali. Per le agenzie fiscali il direttore è nominato sempre con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, come ministro competente, e sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali; ciò al fine di garantire un maggiore autonomia dalla sfera politica, attraverso una scelta condivisa da più organi.

Infine, si segnala come leggi istitutive di singole agenzie abbiano previsto specifiche e derogatorie disposizioni in ordine alle procedure di nomina degli organismi direttivi, quali ad esempio l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), in relazione alle quali è sempre previsto che la proposta provenga dal ministero competente ma con previa espressione di un parere parlamentare.

#### 1.1. La bozza di Statuto

Venendo ora alle previsioni contenute nella bozza di statuto che regola l'ANR, si segnala che, **in luogo della figura di Direttore generale, la scelta si è orientata verso quella di un Presidente.**

Tale ultima figura era in vigore nelle agenzie istituite precedentemente al D.lgs. n. 300/1999, mentre con l'impianto normativo di riordino amministrativo del 1999 il legislatore ha individuato nel Direttore la figura di vertice, il quale, oltre alla direzione, detiene la responsabilità legale verso l'esterno esterno.

Un suggerimento potrebbe essere quindi quello di modificarne la denominazione, al fine di rendere lo statuto maggiormente aderente alla normativa di settore.

Occorre, ad ogni modo, segnalare come, qualora vi fossero ragioni di opportunità che facessero propendere per un discostamento dal modello generale, tali deroghe non rappresenterebbero motivo di incompatibilità dell'assetto scelto con l'ordinamento. Un esempio di deroga dal modello generale si ha, invero, con l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR): nel 2007, la relazione illustrativa che aveva accompagnato il primo

Regolamento, concernente struttura e organizzazione, alle Camere aveva precisato che l'agenzia, pur ispirandosi al modello di agenzia delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, se ne discostava da un punto di vista strutturale, poiché le sue peculiari attività esigevano sia la figura di un presidente, sia di un organo di governo che fosse rappresentativo della comunità scientifica, sia di un direttore responsabile dell'organizzazione. La questione era stata inizialmente oggetto di considerazione negativa da parte del Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sul Regolamento, ritenendo tale modello *inadeguato* rispetto ai compiti e al previsto *modus operandi* dell'agenzia stessa; questione poi superata con l'approvazione del testo definitivo.

Punto invece più delicato e potenzialmente problematico rispetto alla figura del Presidente, così come delineata nella bozza di Statuto, attiene al **potere di nomina posto in capo al Presidente della Repubblica**.

Alla luce delle caratteristiche proprie delle agenzie nel nostro ordinamento, e, nello specifico, stante il connotato indefettibile del rapporto di controllo, vigilanza e indirizzo del ministero di riferimento - nel caso di specie, il Ministro dell'Università e della Ricerca - la scelta della nomina del direttore generale/presidente di un'agenzia è nella quasi totalità dei casi delle agenzie in vigore attribuita ad un diverso organo istituzionale (il ministero di competenza, talvolta di concerto con altri), pur richiedendo che l'atto con cui viene affidato l'incarico sia un decreto del Presidente della Repubblica.

Ora, è vero che l'articolo 87 Cost. prevede, tra gli altri compiti del Presidente, quello della nomina, "*nei casi indicati dalla legge, dei funzionari dello Stato*"; pur tuttavia si tratterebbe di un parametro alquanto distante da quelli indicati dal legislatore del 1999 nell'istituire e riconoscere la figura dell'agenzia amministrativa come particolare tipologia di ente pubblico.

Non appare peraltro "felicissima", alla luce del ruolo di garanzia che ricopre, la scelta di dotare il Presidente della Repubblica sia del potere di nomina di uno dei 5 membri della Commissione di Valutazione che, successivamente, del potere di nomina del Presidente dell'agenzia tra la rosa di nomi avanzati dalla Commissione. Si suggerisce, qualora si voglia comunque provare a mantenere la proposta di scelta della figura del Presidente/Direttore dell'agenzia in capo al Presidente della

Repubblica, di modificare l'articolo 5 nella parte in cui prevede che un membro sia, appunto, scelto dalla Presidenza della Repubblica.

Un diverso criterio di scelta utilizzabile potrebbe essere quello della elezione del Presidente/Direttore generale nel proprio ambito dal Consiglio direttivo, indicato magari prevedendo una maggioranza qualificata degli aventi diritto.

Nulla da rilevare invece per quanto attiene alla procedura di selezione dei nominativi, che, opportunamente e con la finalità di rendere il processo decisionale quanto più possibile slegato dalle scelte politiche, viene posta in capo ad una apposita Commissione di Valutazione (articoli 2 e 5 della bozza).

## **2. Il Comitato direttivo**

Il decreto del 1999 ha previsto che l'agenzia si doti di un comitato direttivo, *“composto da dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia, in numero non superiore a quattro, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite”* (art. 8, comma 4, lett. c).

Con le leggi istitutive di un'Agenzia, però, è ben possibile che la stessa si doti di un comitato composto da un numero superiore di membri, oltre che avente funzioni non solo di aiuto rispetto alla figura del Direttore, bensì di vero e proprio indirizzo e gestione.

### **2.1. La bozza di Statuto**

In base a quanto appena rilevato, il Comitato direttivo descritto nella bozza di statuto della ANR agli articoli 2 3 appare in linea con gli scopi perseguiti dalla stessa - tanto nei criteri di scelta e nella sua composizione numerica, quanto in relazione ai compiti affidati -, e pertanto ne giustificherebbe la deroga rispetto alla disciplina generale.

## **3. Il Collegio dei Revisori**

Manca nella bozza di statuto dell'ANR la descrizione, all'articolo 3, del Collegio dei Revisori e dei suoi compiti.

Si consiglia di delineare tale organo come organo collegiale, composto da 3 membri iscritti al registro dei revisori contabili. Si suggerisce, altresì, che uno di

essi venga designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Tale organo deve provvedere al controllo dell'attività amministrativa e contabile dell'Agenzia.

Non vi è poi nulla di critico da rilevare in merito agli ulteriori organi previsti, il Comitato scientifico e i dipartimenti scientifico-tematici, quali organi ausiliari.

## **7. La bozza di statuto dell'ANR: compatibilità generale della scelta con l'ordinamento interno e suggerimenti di integrazione alla bozza**

Alla luce di quanto rilevato in ordine alla natura e alle caratteristiche tipiche delle agenzie amministrative nel nostro paese, si ritiene che la scelta istituire un ente - che miri a perseguire gli obiettivi enucleati nella bozza di statuto all'articolo 1 -, facendolo rientrare nel novero delle agenzie amministrative, sia una scelta in astratto **pienamente compatibile** con la legislazione vigente in materia, oltre che corretta, nei limiti che verranno a breve precisati, in relazione alle finalità sottese al progetto.

Più nello specifico, come si accennava al paragrafo 4, la natura tecnico-scientifica delle attribuzioni delle agenzie, corrispondenti alla necessità di flessibilità organizzativa interna e di un'alta specializzazione dei vertici e del personale, unita al connotato dell'autonomia gestionale, sembrano rispondere perfettamente alle esigenze sottostanti la creazione di un ente che persegua anzitutto l'obiettivo di *“finanziare, valutare, gestire e mappare le attività di ricerca”*.

Discorso diverso attiene alla caratteristica del controllo e della vigilanza governativa, che introduce qualche criticità in ordine ad una delle finalità che, seppure non esplicite, sembrerebbero sottese e radicate al lavoro di creazione di un'Agenzia nazionale per la ricerca: garantire l'indipendenza dell'ente dalle influenze dell'organo politico, e in particolare del ministero di riferimento.

Ora, alla luce della disamina, svolta nel precedente paragrafo 5, delle principali caratteristiche distintive delle agenzie rispetto ad altre forme organizzative, appare allora lecito chiedersi **se non sia più opportuno**, anche e soprattutto alla luce degli obiettivi perseguiti dall'Associazione, **inquadrare l'ente** “Agenzia nazionale per la ricerca” descritto con la bozza di statuto **all'interno della categoria delle Autorità indipendenti**.

Ed invero, al fine di creare un ente che sia quanto più possibile **indipendente**, e non solo autonomo, dal potere governativo, si potrebbe infatti immaginare di proporre un modello che si avvicini più a quello delle autorità indipendenti che a quello delle agenzie governative.

Tuttavia, rispetto alla proposizione di una ipotetica “Autorità indipendente per la ricerca” sembrano sussistere alcuni ostacoli: da un lato, quelli relativi ai poteri propri di una autorità indipendente, ossia i poteri *regolatori*, *sanzionatori* e *paragiurisdizionali* (di risoluzione di controversie tra attori), che non appaiono del tutto funzionali al perseguimento delle missioni che invece ci si propone con la bozza di statuto (articolo 1 “Scopi dell’Agenzia”); dall’altro, la necessità di mantenere comunque un contatto, un rapporto dialettico, o meglio una *relazione*, in termini di coordinamento, linee di indirizzo e obiettivi, con il Ministero dell’Università e della Ricerca, seppure in termini di non dipendenza.

Non si rinvencono, peraltro, nel panorama internazionale modelli di autorità indipendenti per la ricerca, mentre diverse sono le esperienze o i tentativi verso l’istituzione di agenzie nel campo della ricerca (cfr. par. 2.1.).

Per ovviare al problema della non indipendenza di una Agenzia dal governo, si suggerisce allora di prevedere **meccanismi che rafforzino la qualità e la “quantità” di autonomia dell’ente dal ministero di riferimento nei loro rapporti.**

Si consiglia quindi l’inserimento all’interno della bozza di statuto di **garanzie ulteriori** rispetto a quelle già previste, che siano tali da assicurare una forma di autonomia “alta” rispetto alle eventuali interferenze politiche e ministeriali.

A tal riguardo, si suggerisce in concreto quanto segue:

- Quanto alle **fonti di disciplina**, oltre ad una legge istitutiva (fonte primaria) e accanto al proprio Statuto (fonte secondaria) si suggerisce di prevedere l’adozione di uno o più Regolamenti *interni* di organizzazione, funzionamento, sul personale e sulla contabilità, al fine di non lasciare tale ambito “nelle mani” di decreti del ministero;



- In merito agli **organi**, si suggerisce di aggiungere una clausola di incompatibilità, a pena di decadenza, per la figura del Direttore generale - o, come indicato ora nella bozza di Statuto di “Presidente” - nonché per i componenti del Comitato direttivo a ricoprire incarichi pubblici e/o a svolgere altre attività professionali pubbliche o private; in alternativa o in aggiunta, una clausola di incompatibilità rispetto a qualsiasi forma di rapporto di lavoro, diretto o indiretto, con le istituzioni e i soggetti finanziati. Tale clausola, aggiungendo requisiti di nomina più rigorosi, potrebbe, da un lato, proteggere meglio l’Agenzia dalla circostanza - per vero inverteasi in altre esperienze, come nel caso di Aifa - che vengano scelti a ricoprire certi ruoli non solo tecnici esterni ma anche figure politiche, le quali continuerebbero a ricoprire incarichi di rappresentanza di governo; dall’altra, ovviamente, consentirebbe di scongiurare conflitti di interessi;
- Sempre in merito agli **organi**, si suggerisce di creare meccanismi di designazione degli organi di vertice che siano il più possibile “bipartisan”, ossia che prevedano forme e formule "d'intesa" nella scelta dei nominativi. Ad esempio inserendo procedure di scelta da parte di più ministeri o da parte di un Ministero “d’intesa”, appunto, con la Conferenza Stato-regioni (come avviene per molte agenzie). Questo consentirebbe, tendenzialmente, di aiutare a selezionare profili più tecnici e meno politici.

Si rileva comunque che l’istituzione di una Commissione di Valutazione costituita da “*membri di alta qualificazione*”, di cui all’articolo 5, risulta un meccanismo di valutazione a doppio livello molto utile per individuare i candidati migliori in base a meriti scientifici e gestionali; meccanismo il più possibile svincolato dalla politica.

Sotto questo profilo si suggerisce, però, di declinare ancora più precisamente i criteri di “*alta qualificazione*” dei membri, proprio al fine di scongiurare spazi di discrezionalità eccessiva in mano all’organo politico (ad esempio, il MUR).

Quanto poi agli **atti** necessari per la costituzione dell’agenzia, si fa presente che accanto ad una legge istitutiva, in diversi casi gli statuti sono stati sottoposti all’approvazione dell’organo collegiale interno quando già istituiti, e successivamente (o esclusivamente se l’ente è appena nato) approvati dal Ministro

competente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, che possono anche svolgere un controllo di legittimità e di merito (questo lo schema, ad esempio, dello Statuto dell'agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali).

L'articolo 8 del D.lgs. n.300/1999 ha invece previsto, per le agenzie istituite con tale decreto, che gli Statuti vengano adottati con regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (quindi con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato).

**8. Enti simili all'Agenzia nazionale per la ricerca:** il caso Anvur; il Comitato nazionale dei garanti della ricerca (Cngr); il Comitato di esperti per la politica della ricerca (Cepr); la Segreteria tecnica per le politiche della ricerca.

Al termine della richiesta di disamina, si passano ora in rassegna alcuni casi di enti già presenti nel nostro ordinamento, che svolgono attività simili o addirittura sovrapponibili a quelle che ci si propone di delineare con l'istituzione di una nuova Agenzia nazionale per la ricerca.

Occorre dire sin d'ora che, dall'esegesi dell'articolato predisposto con la bozza di Statuto, e in particolare delle finalità elencate all'articolo 1, non vi è in questo momento in Italia un ente deputato a svolgere esattamente tali compiti (primi fra tutti, e insieme, quelli di *“finanziare, valutare, gestire e mappare le attività di ricerca”*).

Sicuramente si possono rinvenire tratti di somiglianza, e solo parzialmente di sovrapposizione tra ruoli, con l'**Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca**.

Si tratta, anche in questo caso di un'agenzia di diritto pubblico dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, che opera nell'ambito delle funzioni e dei connotati di cui al richiamato articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. L'ANVUR è sottoposta alla vigilanza di un ministro (quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca) e al controllo della Corte dei Conti sulla gestione.

Tratto di sovrapposizione tra le due agenzie sarebbe rappresentato dalla finalità e dalle attività relative alla valutazione dei risultati delle attività di ricerca, oggi già perseguita e svolte da questo ente.

In base al suo Statuto, infatti, l’Agenzia “*sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca e, sulla base di un programma almeno annuale approvato dal Ministro, cura, ai sensi dell'articolo 3, la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici*” (articolo 2 del D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76).

Andrebbe pertanto trovato - circostanza per vero non nuova -, in fase istitutiva della nuova agenzia nazionale per la ricerca, un termine di raccordo tra le stesse, in termini o di assorbimento di taluni compiti o di coordinamento tra gli stessi.

Medesimo discorso vale per il **Comitato nazionale dei garanti della ricerca (CNGR)**, istituito però in seno al Ministero dell’università e della ricerca (e quindi non dotato di autonomia), con il compito di “*promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione*” (art. 21 l. 240/2010).

Il Comitato, in particolare: a) indica i criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca, nel rispetto dei principi indicati dal Ministro dell’università e della ricerca; b) definisce gli elenchi dei componenti dei comitati di valutazione, ai fini della nomina degli stessi da parte della Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca istituita presso il Ministero dell’università e della ricerca; c) se previsto dai rispettivi bandi, provvede allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi; d) definisce i criteri per la individuazione e l’aggiornamento di liste di esperti tecnico-scientifici e professionali per l’affidamento di incarichi di valutazione tecnico-scientifica dei progetti di ricerca, istituite con decreto del Ministro dell’università e della ricerca.

Non sembrano invece sussistere sovrapposizioni particolarmente problematiche con il **Comitato degli esperti per la Politica della Ricerca (CEPR)**, organo “meramente” consultivo, presieduto sempre dal Ministro dell’Università e della Ricerca, che svolge attività di consulenza e di studio su problemi riguardanti la politica e lo stato della ricerca italiana, anche nella sua proiezione internazionale, avanzando altresì proposte che possano essere rilevanti ai fini della promozione e della valorizzazione della ricerca.

\* \* \*

In conclusione, si ritiene che l'obiettivo di voler costituire un ente pubblico, avente i connotati e il *nomen* di agenzia, che sia in grado di tradurre in commesse di ricerca le priorità poste dal Governo in materia di ricerca scientifica e tecnica e che eserciti un'attività di valutazione e controllo su come vengono impiegati i fondi nella ricerca e quali i risultati ottenuti, sia un obiettivo pienamente compatibile con il sistema ordinamentale italiano. Vi sono, anzi, esperienze internazionali ed europee che spingono verso questa strada.

Tuttavia, i connotati propri dell'agenzia amministrativa italiana, così come enucleati per via ermeneutica attraverso i parametri legislativi a disposizione (tra tutti, il d.lgs. 300 del 1999 di riordino dell'organizzazione di governo) e lo studio degli statuti delle agenzie oggi attive, conducono a svolgere alcune riflessioni in merito: (i) alla scelta dell'ente agenzia in luogo di un'autorità indipendente e (ii) alla struttura prescelta per la nomina degli organi, che mantenga la doppia finalità di non subire ingerenze politiche e al contempo di restare sotto l'indirizzo e il controllo del o dei ministeri di riferimento. Nei superiori termini si invia quindi il parere richiesto.

Si rimane a completa disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento e confronto.

Milano, 29 marzo 2004

Avv. Giulia Crivellini

