

Sintesi - parere legale per l'istituzione di un'Agenzia amministrativa per la Ricerca (ANR)

Avv. Giulia Crivellini

Lo sviluppo di particolari tipologie di enti pubblici, come **le agenzie amministrative** e le autorità amministrative indipendenti, ha rappresentato in Italia una tappa fondamentale nel processo di trasformazione dell'amministrazione centrale.

Si tratta di soluzioni organizzative sviluppatasi in Italia a partire dagli anni novanta del secolo scorso, che 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, tra le quali le *Next Steps Agencies* del Regno Unito, le agenzie svedesi e quelle statunitensi. Da diversi anni infatti è scelta sempre più praticata nei vari ordinamenti giuridici e a livello europeo, 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**.

Nonostante le differenze che intercorrono tra le singole esperienze di agenzia amministrativa, le stesse sembrano accomunate da due elementi distintivi: *la specializzazione delle funzioni svolte e l'autonomia gestionale*.

Quando al *primo profilo*, caratteristica propria delle agenzie è quella di svolgere prevalentemente compiti di carattere tecnico-operativo. La seconda caratteristica attiene invece 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. A differenza delle Autorità indipendenti, però, non sono organismi totalmente sottratti al potere di stretto controllo e indirizzo degli organi politici.

In Italia sono diverse le agenzie amministrative istituite nel tempo per svolgere compiti tecnici di particolare rilievo pubblico e dotate di una maggiore autonomia rispetto ai ministeri, cui comunque continuano a far riferimento.

In particolare, con il D.lgs. n. 300 del 1999 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, ad esempio, le agenzie fiscali (come Agenzia delle Entrate); nel secondo, il modello seguito per l'istituzione dell'Agenzia italiana per il farmaco, istituita nel 2003 e regolata dal d.m. 245 del 2004, o per **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), la quale 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.

Tali enti rappresentano in sostanza 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**, più o meno stringenti a seconda delle finalità e della missione che l'ente vuole portare avanti.

Le agenzie amministrative sono inoltre sottoposte al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

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 abbia l'obiettivo di **finanziare, valutare, gestire e mappare le attività di ricerca nel paese** (si veda su questo la Bozza di Statuto di una Agenzia nazionale per la Ricerca), facendolo rientrare nel novero delle agenzie amministrative, sia una scelta **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, 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 una **Agenzia nazionale per la Ricerca**, come d'altra parte già avviene a livello internazionale (Stati Uniti) e in Europa (Francia, Spagna, Unione europea).

Per ovviare poi al problema della non totale indipendenza di una Agenzia dal governo, si possono prevedere meccanismi che rafforzino la qualità e la "quantità" di **autonomia dell'ente** dal ministero, o meglio **dai ministeri di riferimento** nei loro rapporti, all'interno di uno Statuto che preveda garanzie tali da assicurare una forma di autonomia "alta" rispetto alle eventuali interferenze politiche e ministeriali (a titolo esemplificativo, inserendo clausole di incompatibilità, a pena di decadenza, per la figura del Direttore generale nonché per i componenti del Comitato direttivo a ricoprire incarichi pubblici e/o a svolgere altre attività professionali pubbliche o private o rispetto a qualsiasi forma di rapporto di lavoro con i soggetti finanziati; prevedendo 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; prevedendo l'adozione di uno o più Regolamenti *interni* di organizzazione, funzionamento, sul personale e sulla contabilità; inserendo meccanismi di valutazione a doppio livello molto utile per individuare i candidati migliori in base a meriti scientifici e gestionali, il più possibile svincolati dalla politica).