

# “L’Agenzia per la Formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche”: profili strutturali e funzionali di una nuova realtà organizzativa.

**Autore:**

**In:** Diritto amministrativo

1. Le norme istitutive dell’ “Agenzia per la Formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche”: la creazione di un nuovo sistema di reclutamento e di formazione della Pubblica Amministrazione (statale). 2. Per una rete del reclutamento e della formazione pubblica (statale): un nomen non solo evocativo per auspicabili finalità di modernizzazione.

## **1. Le norme istitutive dell’ “Agenzia per la Formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche”: la creazione di un nuovo sistema di reclutamento e di formazione della Pubblica Amministrazione (statale).**

La Finanziaria 2007, recentemente approvata e pubblicata[1], propone nell’ “arena” delle organizzazioni complesse pubbliche italiane, un nuova realtà, istituita e disciplinata dai e nei propri commi 580-586: “l’Agenzia per la Formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche” (da qui in avanti: l’ “Agenzia”)[2].

Molteplici risultano essere, *expressis verbis*, le finalità della nuova Agenzia, che dovrebbe contribuire alle seguenti attività, quivi espone in formulazione di sintesi: 1) ammodernamento delle amministrazioni pubbliche; 2) miglioramento della qualità delle attività formative pubbliche; 3) garanzia di una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato; 4) fornitura di un adeguato sostegno alle amministrazioni nella valutazione dei loro fabbisogni formativi e nella sperimentazione delle innovazioni organizzative e gestionali.

Tale organismo si qualifica quale soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia

amministrativa e contabile, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dalla fine di marzo del 2007 subentrerà - nei rapporti attivi e passivi, e nei relativi diritti ed obblighi - alla "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione" [3] (contestualmente soppressa e le cui dotazioni finanziarie, strumentali e di personale saranno oggetto di trasferimento all'Agenzia[4]): non solo, ma coordinerà l'attività di altre prestigiose e titolate Scuole di Formazione pubblica centrale, quali l' "Istituto Diplomatico" [5], la "Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno" [6] e la "Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze" [7]. Queste ultime (c.d. "Strutture Autonome"), però, manterranno la propria autonomia organizzativa e l'inquadramento nelle rispettive organizzazioni.

I compiti attribuiti all'Agenzia dal disposto normativo risultano essere i seguenti: a) raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative; b) ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; c) accreditamento delle strutture di formazione; d) cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; e) supporto, consulenza ed assistenza alle amministrazioni pubbliche nell'analisi dei fabbisogni formativi, nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi.

A queste ricordate attività si aggiunge quello del reclutamento e della formazione dei Dirigenti delle amministrazioni dello Stato (rimanendo escluse soltanto le procedure di reclutamento e formative riguardanti il personale delle carriere militari, dei corpi di polizia, dei segretari comunali e provinciali, unitamente a quelle dei dirigenti di enti locali solo per la eventuale formazione).

Il disposto normativo, inoltre, prevede un sistema di accreditamento e certificazione per tutte quelle pubbliche amministrazioni che si avvalgono, per la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri dipendenti, di istituzioni o organismi formativi pubblici o privati dotati di competenza ed esperienza adeguate, a tal fine inseriti in un apposito elenco nazionale tenuto dall'Agenzia, proprio al fine del compimento della relativa attività di certificazione ed accreditamento. La norma prevede inoltre che, ai fini dello svolgimento delle iniziative di formazione e aggiornamento professionale di propri dipendenti, da esse promosse, le pubbliche amministrazioni debbano procedere alla scelta dell'istituzione formativa mediante una procedura competitiva tra le strutture accreditate.

Con attenzione al reclutamento dirigenziale, il plesso normativo prevede un programmato sistema di predeterminazione del quantitativo necessario per sopperire alle esigenze delle amministrazioni centrali dello Stato: entro il 28 febbraio di ogni anno il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Riforme e dell'Innovazione nell'Amministrazione Pubblica, sentite le Organizzazioni Sindacali più rappresentative nel settore pubblico, stabilirà il numero dei posti di Dirigente dello Stato e degli Enti pubblici nazionali messi a concorso dall'Agenzia, ripartendoli tra il concorso riservato a dipendenti pubblici in possesso dei requisiti di cui all'art. 28, comma 2, del D. Lgs. 165 del 2001, e il concorso aperto ai cittadini dei Paesi dell'Unione Europea in possesso di qualificata formazione universitaria.

Con uno o più Regolamenti (da cui dovrà derivare una significativa riduzione di spesa complessiva), entro

la fine di marzo del 2007, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro per le Riforme e l'Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro degli Affari Esteri e con il Ministro dell'Interno, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvederà - secondo il dettato normativo - a dare attuazione a: 1) quanto sopra sinteticamente rappresentato in materia di Agenzia; 2) riformare il sistema della formazione dei Dirigenti e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e di sostegno all'innovazione ed alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; 3) riordinare le strutture, esistenti in argomento, pubbliche o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nonché i loro strumenti di finanziamento, in modo da ridurre l'ammontare delle spese attualmente sostenute e da conseguire miglioramenti nella qualità e nei risultati dell'attività formativa e di sostegno all'innovazione. L'ultimo obiettivo regolamentare appena descritto dovrà attenersi ai seguenti criteri direttivi: a) accorpamento delle strutture nazionali preposte a funzioni coincidenti o analoghe, con eliminazione di sovrapposizioni e di duplicazioni; b) precisa indicazione delle missioni e dei compiti di ciascuna struttura; c) disciplina della missione e dell'attività dell'Agenzia come struttura di governo e di coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica; attribuzione all'Agenzia stessa dei poteri necessari per assicurare la razionalizzazione delle attività delle Strutture Autonome, la realizzazione delle sinergie possibili, la gestione unitaria e coordinata delle relative risorse finanziarie; d) definizione dell'organizzazione dell'Agenzia anche mediante la previsione di Strutture organizzative Autonome; definizione dei suoi organi di indirizzo, direzione e supervisione scientifica, assicurando una qualificata partecipazione di esperti della formazione e dell'innovazione amministrativa, italiani e stranieri, e di alti dirigenti pubblici, individuati anche su indicazione delle Regioni, delle Autonomie locali e delle Parti sociali; istituzione di un Comitato di coordinamento presieduto dal presidente dell'Agenzia e formato dai Direttori delle Scuole Speciali e delle Strutture Autonome; e) soppressione (o scorporo, se comunque nell'ambito di strutture o organismi pubblici o comunque partecipati dallo Stato non destinati alla soppressione in quanto svolgenti anche altre attività) di tutte le istituzioni, ad eccezione delle Scuole Speciali e delle Strutture Autonome, aventi finalità identiche od analoghe a quelle dell'Agenzia, e riconduzione all'Agenzia delle relative attività, dotazioni umane, strumentali e finanziarie, ivi comprese le collaborazioni coordinate e continuative o di progetto; f) trasferimento del personale a tempo indeterminato nei ruoli organici dell'Agenzia, sulla base di criteri di equiparazione tra figure professionali e previo accordo sindacale.[8]

## **2. Per un network del reclutamento e della formazione pubblica (statale): un nomen non solo evocativo per auspicabili finalità di modernizzazione.**

Indubbiamente, le finalità - più o meno apertamente dichiarate - sottese a questa nuova complessiva disciplina risultano di ampio respiro. Il Legislatore, pur nella consueta fretta "finanziaria" annuale, questa volta ha concepito un profondo rinnovamento nel sistema del reclutamento e della formazione della Pubblica Amministrazione (centrale) italiano, cui auspicabilmente faranno seguito - con le dovute specificità - le realtà regionali e locali. Si tratta, almeno in tali termini inizialmente qui appare, di un

sistema “a rete”, che prevede, intorno ad un centro, nel contempo programmatorio-direzionale ed operativo, costituito dall’Agenzia di nuova istituzione, altri organismi pubblici (le Scuole Speciali e le Strutture Autonome) ad essa direttamente collegati, e strutture ed enti di formazione pubblici e privati ad essa - invece - accreditati: una rete “estesa” per la formazione (il c.d. “sistema della formazione pubblica”) , “ridotta” per il reclutamento (in ragione della coesistenza di Scuole Speciali e Strutture Autonome). Fuori dal network, come accennato, rimangono le realtà regionali e locali: ma solo apparentemente, in quanto l’effetto emulativo ed isomorfo - in costanza di un auspicabile positivo rendimento sistemico - e le singole esperienze innovative già in corso si ritiene porteranno proprio nella direzione di reti regionali e locali, più o meno ricomprese o variamente collegate alla sopra descritta rete statale.

I regolamenti di attuazione previsti al fine di armonizzare le tante novità con l’assetto organizzativo e procedurale pregresso saranno, quindi, il vero banco di prova di questa importante parte della complessiva politica di riforma dell’Amministrazione Pubblica italiana, ormai in corso e con alterne vicende - ad opera dei governi sia di centro-sinistra che di centro-destra - da oltre quindici anni.[9] Le resistenze al cambiamento, sia in fase redattoria che attuativa saranno presumibilmente tante e ben rappresentate:

esperienze internazionali in argomento, con specifico riferimento ai paesi OCSE, mostrano come convivano, per le amministrazioni statali o federali, modelli di reclutamento e formazione centralizzati in poche alte istituzioni (Francia e Regno Unito, ad esempio) od in una molteplicità di scuole (Spagna, USA, Canada, Germania, fra i più significativi)[10]. Quindi, non sembra che la scelta per un sistema di reclutamento e formazione centralizzato o diffuso sia un discrimine rilevante sulla via della c.d. “modernizzazione”; invece, finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ricerca di una migliore qualità nella gestione delle risorse umane, unitamente ad istanze di maggiore legittimazione istituzionale e di partecipazione diffusa, appaiono comuni esigenze di indifferibile urgenza, al di là delle scelte organizzatorie operate. La regolarità istituzionale che si sta progressivamente evidenziando ovunque, nei paesi OCSE, ed in questo ritengo sia da porre la vera novità della disciplina qui sommariamente considerata,

è la costituzione di sistemi di reclutamento e formazione a rete, con un più o meno forte centro di raccordo, in grado di offrire i vantaggi tipici della sussidiarietà organizzativo-istituzionale (più centro o più periferia a seconda della particolarità delle situazioni: c.d. “path dependency”), con evidenti ricadute sotto il profilo della legittimità, della qualità e dei costi di gestione[11].

Qualche notazione, infine, sull’utilizzo del termine “Agenzia” riferito a questo “nuova” struttura organizzativa pubblica[12]. Da una lettura sommaria dell’articolato normativo sembrerebbe - ma, fondamentale, in tal senso, potrà essere una diversa ed auspicabile impostazione che sarà fatta propria dal/dai regolamenti attuativi - che non possa essere ricondotta ad una pretesa categoria generale, inferibile dall’interpretazione del D. Lgs. n. 300 del 1999, artt. 8 e 9[13]. Né si ritiene possa essere assimilata, quanto a discussa ed eventuale natura “extra ordinem”, alle Agenzie fiscali, perlomeno quelle rimaste, dopo la trasformazione in Ente Pubblico non economico dell’Agenzia del Demanio[14]. E, forse, proprio da quest’ultima notazione può arrivare un qualche spunto di riflessione, affiancando altresì la

considerazione delle organizzazioni denominate “Agenzie” preesistenti al ricordato D. Lgs. n. 300[15]: che si tratti di un “nomen iuris” evocativo di modernizzazione, di managerializzazione, di positivo rendimento istituzionale è ormai, in dottrina ma non solo, fuori di dubbio[16]. Sembra quasi che il Legislatore, o meglio, la Politica, abbia un certo timore nell’utilizzare il termine giuridico “Ente”, quasi che fosse un sinonimo di diseconomicità, inefficienza, inefficacia, clientelismo e di “amministrazione parallela” di democristiana o littoria memoria (peraltro, come noto, quest’ultimo fenomeno degli “enti parastatali ed assimilati” è assai più risalente): a tal proposito, si ricordino (per non parlare delle “Aziende” ed “Agenzie/Agenti” francesi rispettivamente degli anni dell’Ancien Regime e della Rivoluzione)[17], le “Aziende” piemontesi (di derivazione istituzionale franco-belga) che, in ragione di un trend internazionale opposto (riconduzione alla responsabilità politica ministeriale di tutto l’agire amministrativo) a quello presente (che da molti è denominato di “Agencification”**[18]**) furono sostituite, nel 1853 (salvo poche eccezioni), proprio da un modello ministeriale uniforme, che non lasciò spazio alcuno, per quanto attenne all’amministrazione centrale, a soggetti diversi (Enti od Organismi pubblici vari)[19]: “corsi e ricorsi” della storia istituzionale italiana, noti agli studiosi della Pubblica Amministrazione.

Ed allora, quindi, ben venga il “seguire la moda”, ma si sappia o ci si ricordi che non sempre “l’abito di marca” particolare, che - come si dice banalmente nel linguaggio colloquiale - “fa scena”, è indice di un modello nuovo ed innovativo, mai apparso “sulle passerelle”**[20]**: se, invece, come in questo caso, il fine è da rinvenirsi nella volontà di mostrare che le cose stanno cambiando, quale primo passo di una nuova stagione di riforme della Pubblica Amministrazione, ben vengano lessemi plurisensi (al limite della inespressività connotativa o denotativa) ed evocativi. E non è, allora, a completamento di quanto appena considerato, da ritenersi inconferente l’auspicio che, in sede regolamentare, si accentuino, pur nella sostanziale qualificazione giuridica di “ente” (o, più genericamente di “organismo”) pubblico, le qualità agenziali “esecutive” (esecutività, quasi una “strumentalità” d’altri tempi, aggiornata ai nuovi rapporti politica-amministrazione) - che parte della più sensibile dottrina, non solo italiana ma internazionale, ha individuato (c.d. “modello del treppiedi” o “tripod model”)[21] nei seguenti caratteri (le tre “gambe”, cioè): 1) “disaggregazione strutturale”; 2) “autonomia gestionale”; 3) “contrattualizzazione”**[22]** - proprio in rapporto alle istituzioni di riferimento (Presidenza del Consiglio, da un lato; altre realtà formative, più o meno direttamente collegate, e strutture ministeriali o degli enti pubblici statali, dall’alto). E’ ragionevole e conforme a principi propri di una moderna democrazia competitiva che le politiche (“policies”) dell’ high public recruitment and tuition siano ricondotte, attraverso moderni strumenti convenzionali ed organizzativi (propri della figura istituzionale “Agenzia”, specie se “esecutiva”**[23]**), alla politica (“politics”) statale (regionale e locale), che a sua volta possa e debba rispondere davanti al proprio corpo elettorale di scelte così rilevanti, quali specificamente quelle in materia appunto di reclutamento e formazione della Dirigenza pubblica. Apparirebbe rispondere ad altre - e differenti - esigenze, quindi, l’istituzione di una nuova “Autorità” (o “Agenzia”) (totalmente) “indipendente”**[24]** dall’organo (o dagli organi) di governo.

Attendiamo ora, fiduciosi, gli sviluppi: la direzione sembra quella giusta.

Marco Rondanini

Le opinioni espresse nel presente scritto sono da ricondursi unicamente all'autore dello stesso, restando impregiudicate le posizioni delle Istituzioni formative e/o lavorative di riferimento (Università Cattolica ed Agenzia delle Entrate). Eventuali errori grammaticali o sintattici, non evidenziati in sede di rilettura, sono anch'essi da attribuirsi all'autore. Il presente scritto è stato sottoposto, preventivamente, al sommario esame del Tutor universitario dottorale Prof. M. Scazzoso, che si ringrazia per le osservazioni critiche formulate in argomento.

[1] Legge n. 296 del 27.12.2006 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)") in G.U. n. 299 del 27.12.2006, Suppl. Ord. n. 244.



[2] I cambiamenti intervenuti sono stati preceduti (e seguiti) da un singolare dibattito, anche sulla stampa periodica. In particolare, fra molti, si cfr.: P. Piovani, "Una super-scuola per i dirigenti pubblici. Fusione fra Formez e Sspa. Alla guida del nuovo istituto l'ex ministro Bassanini. Il governo vuole creare un grande centro di formazione per funzionari statali, sul modello dell'Ena francese", *Il Messaggero*, 06.09.2006, p. 18; L. Oliva, "Le scuole dei burocrati. I modelli di alta formazione dei dirigenti dello Stato in Europa", in *Il Sole 24 Ore*, 31.01.2007, p. 22; Id., "Il vero traguardo è l'Ena italiana. Tra i compiti del nuovo ente c'è l'accreditamento di tutti gli istituti che oggi erogano corsi nel settore delle amministrazioni", *ibidem*; Id., "Intervista a Sabino Cassese. Anche l'Italia premi il merito. Paradosso: lo Stato investe e i più bravi passano al privato", *ibidem*, p. 23; Id., "Germania: anche gli editori fanno proposte", *ibidem*; Id., "Francia: nelle Grandes Ecoles tanti soldi spesi bene", *ibidem*.

[3] "La Scuola superiore della pubblica amministrazione fu istituita ... con una norma del testo unico delle leggi sugli impiegati civili dello Stato del 1957. Soltanto nel 1962, però, con il regolamento di attuazione degli articoli 150 e 151 della legge, fu data alla Scuola la sua fisionomia: creati gli organi direttivi, delineata l'organizzazione, nominati il direttore ed il comitato direttivo, quantificate le risorse, stabilita la sede della Scuola. Ciò accadeva nel maggio del 1962. Nel gennaio dell'anno successivo ebbero inizio nella reggia di Caserta i corsi per i funzionari dello Stato. Ad inaugurare le lezioni della Scuola fu uno dei maestri del diritto amministrativo italiano, Massimo Severo Giannini, che sarebbe stato successivamente uno dei più autorevoli e ricordati ministri per la funzione pubblica della nostra storia repubblicana. L'istituzione della Scuola segnò, senza dubbio, una discontinuità rispetto al modo nel quale si era affrontato, fino a quel momento, il problema della selezione e della formazione dei quadri dell'amministrazione dello Stato ...": A.M. Petroni, "Formare le elites amministrative dello Stato", in S. Sepe (a cura di), "La Scuola superiore della pubblica amministrazione. Quarant'anni di attività al servizio dello Stato", Roma settembre 2003, p. 7. Proprio quest'ultimo lavoro si presenta, sia nello sviluppo narrativo (cap. 1, "I modelli di selezione e formazione del personale amministrativo dal periodo liberale alla nascita della repubblica"; cap. 2, "L'istituzione della Scuola superiore della pubblica amministrazione"; cap. 3, "L'ordinamento della dirigenza statale e l'ipotesi di un nuovo ruolo della Sspa"; cap. 4, "Il disegno innovatore del decreto legislativo"; cap. 5, "Quaranta anni di attività: dati quantitativi"; Appendice A, "Tabelle sulle attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione"; Appendice B, "I Direttori") che nel corposo apparato bibliografico (che spazia dalla storia dell'amministrazione pubblica italiana alla comparazione), quale autorevole strumento di ricognizione ed analisi dell'istituzione in esame. Lo stesso Prof. Sepe è autore di una molteplicità di autorevoli contributi aventi ad oggetto la Scuola superiore della pubblica amministrazione e la formazione nella P.A. in genere, dettagliatamente menzionati nella bibliografia di cui sopra. Sulla SSPA, è oltremodo significativa l'analisi critica operata da A. Natalini, nell'ambito della propria attuale e preziosa ricerca sullo stato delle più recenti riforme amministrative in Italia (A. Natalini, "Il tempo delle riforme amministrative", Bologna 2006): "Anche la SSPA nel corso degli anni Novanta è stata oggetto di numerosi interventi normativi [Nella prima metà

degli anni Novanta è stato operato un riordino della SSPA (art. 29, d.lgs. n. 29/1993). Essa continuava ad essere collocata presso la presidenza del consiglio dei ministri con il compito di svolgere l'attività di formazione preliminare all'accesso alle qualifiche VIII e IX, il reclutamento dei dirigenti e la formazione continua per lo stesso personale. Inoltre, la Scuola esprimeva un parere su piani formativi delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici e sui programmi formativi predisposti dagli enti ai quali compete l'attività di formazione per il personale degli enti locali e per il personale appartenenti alle qualifiche funzionali diverse da quelle VIII e IX. Infine, sulla base dei dati forniti dalla Scuola, il Dipartimento della funzione pubblica era tenuto a predisporre annualmente una relazione sulla formazione nella pubblica amministrazione [e presentare al Parlamento]. Una riforma del 1999 ha attribuito a questa struttura non solo compiti inerenti allo svolgimento d'attività a carattere formativo, ma ha anche accentuato, rispetto al passato, quelli di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica [D. Lgs. 30 luglio 1999 n. 287 d'attuazione della legge n. 59/1997 ha abrogato l'art. 29 del d.lgs. n. 29/1993. Cfr., in proposito, il commento di A. Mari, 'La pseudo-riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione', in Gda, 2000, 1, pp. 42 ss.]. Infatti, la struttura era posta saldamente sotto la vigilanza dello stesso Dipartimento, il quale avrebbe dovuto avvalersi della Scuola 'per il coordinamento delle attività di formazione dei dipendenti pubblici, di promozione dell'innovazione amministrativa e di collaborazione con gli organismi formativi di altri paesi', mentre il direttore, che ne rappresentava il vertice, era nominato con d.p.c.m. su designazione del Ministro della funzione pubblica. Inoltre, lo stesso ministro attribuiva, con proprio decreto, l'incarico al segretario generale della struttura. Infine, la Scuola operava sulla base di un programma annuale approvato dal ministro per la Funzione pubblica. A seguito di questa riforma, la missione della Scuola sembrava essere diventata essenzialmente quella di sostenere attivamente i processi di riforma amministrativa [Su punto, cfr. S. Cassese, 'A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?', in Pol. Dir., 1989, 3, pp. 431 s.].

Nel 2003 questo assetto è stato rivisto [D. lgs. 29 dicembre 2003, n. 381, in relazione al quale cfr. il commento di C. Meoli, 'Il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione', in Gda, 2004, 6, pp. 585 ss.]. In particolare .. il Dipartimento della funzione pubblica sembra aver perso molta della sua posizione di preminenza. Infatti, la Scuola ha trovato collocazione nel più generale ambito della Presidenza del consiglio dei ministri. Inoltre, il compito di dettare gli indirizzi generali in ordine all'attività della Scuola e di approvarne il programma annuale è stato attribuito ad un Comitato di indizio, presieduto dal Presidente del consiglio dei ministri e da cui è escluso il ministro della Funzione pubblica [Infatti, esso è composto dal direttore della Scuola, dal presidente del Consiglio di Stato, dal presidente della Corte dei Conti, dall'Avvocato generale dello Stato, dal presidente della Conferenza dei rettori delle università, dal presidente dell'Accademia dei Lincei e dal presidente del Consiglio nazionale delle ricerche]. Infine, il direttore è stato affiancato da una struttura con competenze consultive, denominata Comitato esecutivo [Questo Comitato è presieduto dal direttore della Scuola e composto da tre membri, scelti tra i componenti del Comitato d'indirizzo] la cui nomina è riservata allo stesso Presidente del consiglio dei ministri. La SSPA si è distaccata dal Dipartimento della funzione pubblica, e non ha perso le competenze in materia di ricerca, consulenza e supporto tecnico alle riforme amministrative che di fatto sono state esercitate, attraverso la realizzazione di numerosi studi in materia, per citare solo alcuni, di qualità della regolazione, decentramento amministrativo, sistemi di valutazione e dirigenza pubblica" (pp. 254-255). Per un approfondimento ed una ricognizione sistematica delle esperienze formative pubbliche attraverso i c.d.



“master”, si cfr.: E. Sgroi - A. Fontana - L. D’Ambrosi, “La formazione per il public management: il modello master”, Roma 2005 (Introduzione; Premessa; cap. 1, “L’oggetto dell’analisi”; cap. 2, “Il censimento dei master in management pubblico”; cap. 3, “I master in management pubblico: i caratteri qualitativi”; cap. 4, “Gli indicatori di qualità”; cap. 5, “L’immagine dei master fra informazione e pubblicità”; Conclusioni; Appendice I “La metodologia di calcolo dell’indicatore”; Appendice II, “Scheda informativa”; Bibliografia). Infine, dal 27.11.2006, la prof.ssa V. Termini risulta essere la nuova Direttrice della SSPA (delibera Consiglio dei Ministri del 23.11.200) ed è succeduta al prof. A.M. Petroni, Direttore della SSPA dall’ottobre del 2001 (cfr., in argomento, la pubblicazione periodica della SSPA - Servizio Relazioni Istituzionali - responsabile E. Passaro, “Eventi SSPA”, disponibile sul sito internet istituzionale [www.sspa.it](http://www.sspa.it), numero di dicembre 2006, alle pp. 1 e 2: di estremo interesse storico-stituzionale risulta essere altresì la “Sintesi del relazione sull’attività della Scuola nel periodo ottobre 2001 / novembre 2006” del ricordato prof. Petroni, espressa in sede di commiato, rinvenibile nelle citate pagine).

[4] Sono del gennaio 2007 le ampie preoccupazioni sul proprio futuro professionale e territoriale del personale ex-SSPA, in ragione della prevedibile riorganizzazione del contesto. In argomento, si cfr., ad esempio: Dirpubblica-Confedir, Nota al Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consigliere Carlo Malinconico, prot. n. 29 del 15.01.2007, rinvenibile nel sito Internet sindacale di riferimento ([www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) o [www.dirstatfinanze.it](http://www.dirstatfinanze.it)), avente ad oggetto “Esercizio del diritto di opzione da parte del Personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in servizio presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)”.

[5] “L’Istituto Diplomatico (ISDI) è stato istituito con il DPR n. 18 del gennaio 1967 su impulso del Professor Mario Toscano, al quale è stato intitolato nel 1971. E’ divenuto una Direzione Generale del Ministero (centro di responsabilità n. 14) nell’articolazione delineata dalla riforma del Ministero degli Affari Esteri del 2000. L’ISDI mantiene le funzioni originarie di organismo preposto alla formazione del personale, fornendo, in attuazione delle direttive dell’On. Ministro, un aggiornamento sempre più moderno ed incisivo sia della carriera diplomatica sia, d’intesa con le organizzazioni sindacali, delle altre categorie professionali del MAE. L’Istituto inoltre, promuove la preparazione dei neo-laureati interessati a sostenere il concorso per l’accesso alla carriera diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri, oppure alle Organizzazioni Internazionali, coordinando i relativi centri e provvede poi alla formazione professione dei vincitori del concorso. L’ISDI assicura inoltre la formazione del personale del Ministero degli Esteri neo-assunto nelle diverse categorie professionali, la loro riqualificazione, la specifica preparazione dei dipendenti in procinto di recarsi all’estero (corsi pre-posting) e l’aggiornamento normativo-istituzionale di quelli che rientrano al Ministero dopo il servizio all’estero. Corsi di lingue (alta specializzazione e specifici) vengono organizzati periodicamente, con la previsione di approfondimenti all’estero e brevi stage presso centri specializzati. Tra le nuove iniziative, è da segnalare quella che vede il

progetto sperimentale delle attività di e-learning a supporto della formazione nella gestione dei processi amministrativo-contabili delle sedi estere del Ministero, con l'utilizzo di strumenti di formazione a distanza. L'Istituto collabora, nello svolgimento delle sue attività, con i principali centri di relazioni internazionali ed Istituti Diplomatici italiani e stranieri ed affianca ai diversi moduli di formazione, azioni di approfondimento e di analisi dell'attualità internazionale attraverso incontri, tavole rotonde e seminari, con la partecipazione di rappresentanti del mondo accademico, economico, culturale, scientifico, politico, dell'informazione e della società civile. Al Comitato Direttivo spettano i compiti di vigenza sulle attività dell'Istituto Diplomatico. A questo organo è stata affiancata una Commissione Scientifica consultiva con lo scopo di coadiuvare la Direzione dell'Istituto negli indirizzi e ne'attività a carattere scientifico e didattico. L'Istituto Diplomatico, oltre ad un Direttore e un Vice Direttore, è articolato in due Uffici: Ufficio I (Programmazione e pianificazione dei modelli formativi) - programmazione e pianificazione dei corsi per le diverse professionalità del Ministero degli Affari Esteri; formazione per aspiranti alla carriera diplomatica ed all'impiego presso Organizzazioni Internazionali; formazione internazionalistica per altre amministrazioni, sia centrali che locali, in vista di compiti da svolgere all'estero; Ufficio II (Organizzazione e gestione dei corsi) - gestione organizzativa e finanziaria dell'attività formativa; valutazione, verifica e certificazione della formazione; questioni giuridiche ed amministrative. L'Istituto ha sede in Roma, nel Casale di Villa Madama ...": dal sito Internet istituzionale [www.esteri.it/ita/2\\_13.asp](http://www.esteri.it/ita/2_13.asp) , cui si rinvia per informazioni di maggiore dettaglio.

[6] "La Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, istituita con decreto interministeriale 10 settembre 1980, è Istituto di alta cultura e formazione, che opera in conformità agli indirizzi generali espressi dai Ministri dell'Interno e della Funzione Pubblica. La SSAI provvede alla formazione, qualificazione, aggiornamento didattico e culturale del personale del Ministero dell'Interno e anche di altre amministrazioni pubbliche nazionali ed estere. Le attività sono rivolte anche a giovani laureati per avvicinarli alle istituzioni pubbliche e favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro. La SSAI promuove, altresì, attività di partenariato con istituzioni pubbliche e private, italiane ed estere, anche nei compiti di ricerca e di studio. Gli obiettivi fondamentali che la SSAI si propone, mirano a sviluppare: la cultura dei valori esaltando le doti etiche, le capacità professionali, il senso di appartenenza allo Stato di ciascuno per elevare la qualità e l'efficienza delle prestazioni da erogare nell'interesse della collettività; la cultura del cambiamento, attraverso una conoscenza approfondita dei nuovi assetti amministrativi e della situazione socio-economica delle province; la cultura della gestione attraverso le tecniche di management, l'utilizzazione dell'informatica, la formazione linguistica, la comunicazione istituzionale; l'integrazione europea; la collaborazione con le altre Scuole della Pubblica Amministrazione italiane ed europee. A questi obiettivi, all'inizio di ogni anno, se ne aggiungono di nuovi in relazione all'attualità dei temi e delle dinamiche sociali ed istituzionali emergenti ... Nella progettazione delle iniziative della SSAI sono utilizzate le più moderne metodologie didattiche, attraverso un complesso integrato di risorse: alle lezioni front line si affiancano lavori di gruppo e studio dei casi nell'ambito di workshop, openforum, tavole rotonde e confronto di esperienze. Vengono altresì realizzati stages nelle imprese private. Per le docenze la SSAI si avvale di personalità ed esperti della cultura giuridica, economica e scientifica dei settori

pubblico e privato ...”: dal sito Internet istituzionale [www.ssai.interno.it](http://www.ssai.interno.it), cui si rinvia per informazioni di maggiore dettaglio.

[7] “La Scuola superiore dell’economia e delle finanze (SSEF) nascono dalla trasformazione della Scuola Centrale Tributaria fondata da Ezio Vano ni nel 1957 per la formazione e l’aggiornamento professionale del personale civile dell’amministrazione finanziaria. Riorganizzata nell’ambito della riforma delle amministrazioni pubbliche, la SSEF va oltre il proprio ruolo di Scuola di settore e diventa istituzione di alta cultura, formazione e ricerca a vocazione generale che opera per soggetti interni ed esterni, pubblici e privati, a livello nazionale ed internazionale. La Scuola è alle dirette dipendenze del Ministro dell’Economia e Finanze e agisce in concorrenza con le altre istituzioni di formazione superiore. A questo scopo la Scuola è dotata di una connotazione accademica universitaria, di nuovi strumenti normativi, di una diversa e più efficiente organizzazione del lavoro, di un nuovo sistema contabile di tipo economico, ma soprattutto ha allargato il proprio know-how e le proprie competenze anche su tematiche multidisciplinari allargando il core business della formazione tributaria. Missione. La Scuola ha l’obiettivo di: formare, specializzare ed aggiornare il personale dell’Amministrazione Finanziaria, delle agenzie fiscali e degli enti che operano nel settore della fiscalità; redigere studi e ricerche su temi di interesse del Ministero dell’Economia e delle Finanze; svolgere attività formative, divulgative e di ricerca anche per soggetti italiani o esteri esterni all’amministrazione; curare la formazione e la preparazione di neo-laureati e aspiranti all’accesso nel pubblico impiego, con l’obiettivo di stimolarne la cultura istituzionale e facilitarne l’ingresso nel mondo del lavoro. Offerta Formativa. La Scuola programma le proprie attività, su base annuale, e organizza l’offerta formativa per aree omogenee e settori scientifico-disciplinari raggruppate in quattro Dipartimenti con autonomia didattica: Scienze giuridiche; Scienze tributarie; Scienze economiche; Scienze aziendali. I settori sono stati individuati in coerenza con quelli universitari anche con l’obiettivo di favorire l’interscambio di esperienze didattiche e di docenti tra la Scuola e il mondo universitario. La SSEF si avvale di professori incaricati stabilmente, scelti tra docenti universitari, magistrati, avvocati dello Stato e dirigenti di amministrazioni pubbliche. Si avvale inoltre di consulenti esterni e di professori con incarico temporaneo, scelti tra esperti, italiani e stranieri, di comprovata professionalità Organi e struttura. La SSEF è dotata di autonomia organizzativa e contabile e ha un proprio regolamento di funzionamento e di organizzazione, nonché uno per la didattica e la ricerca. Con la nuova impostazione la parte didattico-scientifica e quella amministrativa sono separate per una organizzazione più funzionale del lavoro della Scuola. Gli organi della Scuola sono: il Rettore, che è il vertice e il rappresentante della Scuola, indirizza le attività istituzionali e ne ha la responsabilità sotto il profilo didattico e scientifico; il Direttore Amministrativo, che è il responsabile della gestione e dell’organizzazione della Scuola; il Consiglio Direttivo che valuta, su iniziativa del Rettore, le iniziative di maggior rilevanza e coordina le attività. I Servizi. La SSEF dispone di numerosi e moderni servizi di ausilio nell’attività didattica e scientifica: Biblioteca specializzata in materia fiscale (oltre 8.500 volumi, 65 testate di riviste italiane e straniere; accesso a banche dati; centro di fotoreproduzione); Aula Magna multifunzionale con oltre 500 posti; 19 aule di cui 5 informatizzate e collegate ad internet; 5 aule predisposte per telecomunicazioni e formazione a distanza in tutte le sedi della Scuola; Sala per

videoconferenza e teledidattica; Laboratorio linguistico”: dal sito Internet istituzionale [www.ssef.it](http://www.ssef.it), cui si rinvia per informazioni di maggiore dettaglio.

[8] Come l’attento lettore avrà modo di constatare, con eventuale ed indipendente approfondimento sinottico dell’argomento, si è proceduto, in corpo contribuito, ad un’ampia parafrasi del disposto normativo in esame.

[9] Sulle politiche di riforma della P.A. italiana negli anni seguenti alla caduta del Muro di Berlino (1989-2006), si cfr., ad esempio, fra i più recenti contributi (successivi cioè all’anno 1999): S. Cassese, “Oltre lo Stato”, Roma 2006; A. Natalini, “Il tempo delle riforme amministrative”, cit. (2006); G. Capano - E. Gualmini (a cura di), “La Pubblica Amministrazione in Italia”, Bologna 2006; M. Marra, “Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità”, Roma 2006 (cfr., ad esempio, le pp. 1-60 e 173-188); M.S. Righettini, “Scienza dell’Amministrazione: appunti sul caso italiano”, Roma 2005 (in particolare le pp. 1-132); A. Lippi - M. Morisi, “Scienza dell’amministrazione”, Bologna 2005 (nello specifico, i capp. 1-3 [Funzioni, strutture e processi amministrativi]); L. Laperuta, “Compendio di Scienza dell’Amministrazione. Modelli organizzativi e tecniche gestionali della Pubblica Amministrazione”, Napoli 2005; M. De Benedetto (a cura di), “Istituzioni, politica e amministrazione: otto Paesi europei a confronto”, Torino 2005; OCSE, “Modernizing Government: the way forward”, Paris 2005 (un’indagine ed una raccolta di stimoli per lo sviluppo e la modernizzazione dell’Amministrazione Pubblica nei Paesi OCSE); C. Franchini, “Il diritto amministrativo italiano e l’influenza comunitaria: l’organizzazione”, in Riv. it. dir. pubbl. comun., 2004, 5, pp. 1179 ss.; N. Bobbio - N. Matteucci - G. Pasquino, “Il dizionario di Politica”, Torino 2004, II ed. (in particolare si segnala la voce “Amministrazione”, anche nella I edizione [1976]: ora entrambe commentate in “Amministrare”, anno 2005, da G. Pastori e B. Dente); G. Capano - S. Vassallo, (a cura di), “La dirigenza pubblica”, Soveria Mannelli 2004 (in particolare, si cfr. le pp. 22-28, 75-80); M. Cammelli, “La Pubblica Amministrazione”, Bologna 2004 (in particolare, cfr. il cap. 5, “La stagione delle riforme: gli anni ‘90”, pp. 87-126); R. D’Amico (a cura di), “L’analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. Volume I. La pubblica amministrazione e la sua scienza”, Milano 2004 (si segnalano, in particolare, i capp. 1, 2, 3 e 4); G. Pasquino, “Nuovo corso di Scienza della Politica”, Bologna 2004 (si cfr. i capp. 8 [“I governi”] e 9 [“Le politiche pubbliche”], pp. 221-280); D. Fisichella, “Lineamenti di Scienza Politica”, Roma 2004 [I ristampa II ed.] (nello specifico, il cap. 7 [“Rappresentanza, governo, burocrazia”, alle pp. 289-352]; F. Bonini, “Storia della Pubblica Amministrazione in Italia”, Firenze 2004 (di cui si segnalano i paragrafi di comparazione amministrativa ed i materiali di supporto, entrambi posti al termine di ogni capitolo); M. Savino, “Le riforme amministrative”, in S. Cassese (a cura di), “Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale”, II, Milano 2003, pp. 2169 e ss.; E. Gualmini, “L’amministrazione nelle democrazie contemporanee”, Roma 2003; C. Pollit - G. Bouckaert, “La riforma del management pubblico”, Milano 2002; F.G. Rizzi, “Le grandi scuole francesi: l’E.N.A.”, in Rivista Trimestrale di Scienza

dell'Amministrazione, 2002, n. 3, pp. 5-29; M. Fedele, "Il management delle politiche pubbliche", Roma Bari 2002 (II ed. del 2004: segnale, particolarmente, il cap. II ["Le politiche di seconda generazione"], pp. 43-92); L. Bonauro, "Corso di Scienza dell'Amministrazione", Pozzuoli 2002; Commissione delle Comunità Europee, "Libro bianco sulla governance", Bruxelles 2002 (rinvenibile, con semplice ricerca per argomenti, nel sito dell'UE); S. Cassese, "L'età delle riforme amministrative", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2001, 1, pp. 79 ss., ora anche in Id., "Lo spazio giuridico globale", Roma 2003, p. 163 e ss.; M. Cotta - D. Della Porta - L. Morlino, "Scienza Politica", Bologna 2001 (nello specifico, il cap. 17 "Le politiche pubbliche", pp. 435-464); A. Lippi - M. Morisi (a cura di), "Manuale di Scienza dell'Amministrazione. La valutazione", Torino 2001; N. Nugent, "Governo e Politiche dell'Unione Europea", Bologna 2001 (in particolare i capp. 7 [Commissione], 8 [Consiglio dei Ministri], 14 [Procedure politiche e decisionali nell'interazione tra Commissione e Consiglio], 18 [Interazione tra istituzioni europee e istituzioni/amministrazioni nazionali]; E. Gualmini, "Le riforme amministrative in prospettiva comparata", in "Amministrare", XXI (2001), n. 1, pp. 5-45; G. Regonini, "Capire le politiche pubbliche", Bologna 2001 (si cfr., ad esempio, i capp. 1, ["Vedere le politiche pubbliche"], pp. 17-68, e 5 ["Lo studio del 'policy making'"], pp. 283-400); G. Di Palma - S. Fabbrini - G. Freddi (a cura di), "Condannata al successo?", Bologna 2000 (in particolare, i capp. 3 [B. Baldi, "La politica di riforma del centro-periferia", pp. 113-151], 4 [G. Capano, "Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?", pp. 153-198] e 5 [A. La Spina, "Le autorità indipendenti: rilevanza e istituzionalizzazione", pp. 199-244]); S. Gherardi - A. Lippi (a cura di), "Tradurre le riforme in pratica", Milano 2000; M. Fedele, "La modernizzazione burocratica", in L. Gallino - M. Salvatori - G. Vettini (a cura di), "Atlante del Novecento", Torino 2000; M.R. Ferrarese, "Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale", Bologna 2000 (per un approccio al tema della globalizzazione giuridica e delle istituzioni che interagiscono anche con le Amministrazioni Pubbliche).

[10] Sui sistemi di reclutamento e di formazione della dirigenza pubblica, si cfr., ad esempio: E. Gualmini, "L'amministrazione nelle democrazie contemporanee", cit. (in particolare alle pp. 80-132, "Il personale: reclutamento, formazione e carriere (capitolo III)"); C. Pollit - G. Bouckaert, "La riforma del management pubblico", cit.

[11] Si cfr. la Nota 10.

[12] In materia di "Agenzie pubbliche" l'intervento della Dottrina, con finalità a volte ricognitorie ed a volte di sistematizzazione della materia, risulta essere, a partire dal 1999, alquanto significativo ed esteso. Molteplici, e di vario spessore contenutistico, risultano essere gli interventi in argomento: l'apparato bibliografico più esteso e recente, cui si rinvia, risulta essere quello proposto da C. Corsi, "Agenzia e



Agenzie: una nuova categoria amministrativa?”, Torino ottobre 2005, alle pp. 135-151 (con oltre 200/ducento riferimenti diretti ed indiretti al tema di analisi). Di questo ricordato contributo appare significativa e preziosa la parte conclusiva (“Conclusioni”, pp. 121-134), dove l’Autrice ripercorre i punti salienti del dibattito agenziale e formula le proprie - disincantate - osservazioni finali:

“... negli ultimi decenni il legislatore ... [ha] fatto ricorso sempre più spesso al termine ‘agenzia’ per denominare enti pubblici di nuova istituzione e ... con la riforma del 1999 ... [ha] questo termine per indicare ‘strutture’ amministrative dotate di autonomia organizzativa e di proprie attribuzioni e sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del ministero di riferimento ... A partire, infatti, dagli anni ‘80 il legislatore quando crea un nuovo ente pubblico spesso preferisce, piuttosto che le più consuete espressioni quali ente, centro, istituto, ecc., denominarlo ‘agenzia’. Questa scelta è in parte influenzata dall’irrompere della terminologia anglosassone ... negli Stati Uniti la parola ‘agency’ ... [significa] sostanzialmente ‘amministrazione’ e ... nel Regno Unito organismi amministrativi separati dagli uffici dell’amministrazione centrale ... [sono] stati denominati ‘agencies’) e dalla terminologia scelta in ambito europeo che dà il nome di agenzia a strutture dotate di personalità giuridica che svolgono compiti strumentali nei confronti delle istituzioni comunitarie, ed in parte è influenzata dall’etimologia del termine che sta ad indicare una struttura che ‘agisce’, che ‘fa’ e attraverso la quale si è inteso sottolineare il lato di azione, di efficienza del nuovo ente che si va ad istituire. Ma ... non è stato possibile cogliere dei tratti distintivi di questi enti pubblici che individuino, in qualche modo, un modello, né dal punto di vista funzionale o organizzativo, né dal punto di vista dei rapporti con l’autorità politica. Diversamente, per qualche autore [G. Arena, “Agenzia amministrativa”, in Enc. Giur., Roma 1998, pp. 8 e 14], queste agenzie già istituite prima del d. lgs. n. 300 sembrano fondarsi su alcuni tratti peculiari che consentirebbero di ricostruire un modello organizzativo ... In realtà le agenzie create a partire dagli anni ‘80 fino alla riforma del 1999 non si differenziano dalla congerie di enti pubblici esistenti nel nostro ordinamento ... Non è chiara, quindi, in concreto la novità insita in questi enti denominati agenzie [in senso conforme:

L. Casini, “Le Agenzie amministrative”, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003, pp. 418 e 445] . Certamente il legislatore nello scegliere questo nome risente di alcune suggestioni: quella che deriva da ordinamenti stranieri dove tradizionalmente è sempre stata più netta la distinzione tra politica ed amministrazione e quindi si vuol dare l’idea di una maggiore responsabilizzazione del personale burocratico e di una maggiore autonomia dall’autorità politica, ma in realtà non emergono tratti distintivi o caratterizzanti che ne facciano, in qualche maniera un modello [in questo senso: S. Piazza, “Il problema delle ‘Agenzie’ tra crisi del sistema ministeriale e nuove forme di organizzazione dell’amministrazione”, Roma 1999, p. 135; G. D’Auria (a cura di), “Glossario di parole chiave per la riforma dei ministeri”, in Riv. Corte dei Conti, IV, 1998, p. 170 e ss.] ... si tratta, pertanto, di enti che si possono far rientrare nella categoria degli enti strumentali. Successivamente, con la riforma del 1999, il legislatore delegato ha scelto il termine agenzia per denominare strutture di primo livello cui sono state affidate funzioni fino ad allora svolte dai ministeri. Alcune di queste strutture hanno conservato la loro natura di uffici, sia pur con dei nuovi e peculiari tratti di autonomia che le diversificano dagli altri uffici ministeriali, altre con il riconoscimento della personalità giuridica rientrano, invece, nell’ambito degli enti pubblici ... Queste nuove strutture amministrative, sia che siano state configurate come uffici che come enti, si inseriscono nel quadro complessivo della riforma del pubblico impiego, nel senso che il loro rapporto con l’autorità politica si configura secondo la distinzione sancita nel d.lgs. n. 165 [cfr.: F. Merloni, cit., pp. 752 e 755]. Pertanto anche le agenzie con



personalità giuridica (agenzie fiscali, agenzia industrie difesa) non rappresentano un'eversione dal modello generale, anzi ribadiscono i risultati di un cammino che si è snodato nel corso degli anni '90 del XX secolo, perché mirano a conformare i rapporti tra i vertici burocratici dell'ente e ministero di riferimento secondo lo schema generale relativo ai rapporti fra politica ed amministrazione così come disegnato dal legislatore del d.lgs. n. 165 ... l'impianto originario della riforma del 1999 che individuava le agenzie da costituire è stato rivisto, poi, nella successiva legislatura ... Inoltre quattro agenzie non sono state ancora concretamente istituite e permane la volontà del governo di attuare un riordinamento, anche delle agenzie, nell'ambito di un riordinamento complessivo degli enti e degli organismi pubblici vigilati dallo stato [cfr.: art. 28, L. 28.12.2001 n. 448, come più volte modificato, con proroghe di delega] ... Non c'è dubbio che nella presente legislatura [la scorsa legislatura, cioè] ci sia stata una volontà di trattenere presso gli ordinari uffici ministeriali importanti competenze che l'impianto della riforma del 1999 intendeva affidare ad agenzie ... Da un lato, durante l'attuale legislatura [la trascorsa legislatura, cioè] si sono quindi avuti dei ripensamenti rispetto ad una concretizzazione delle agenzie previste dalla riforma del 1999, dall'altro nel 2003 è stata istituita una nuova agenzia ... Tutto ciò testimonia i dubbi, le difficoltà di giungere ad una riorganizzazione complessiva, le incertezze sull'assetto della struttura organizzativa, ma è testimonianza anche di una volontà di legare più strettamente gli apparati amministrativi ai vertici politici [in questo senso: C. Franchini, "Le strutture-Dieci anni di riforme amministrative", in Gda 2004, p. 783] ... mi pare evidente come nel complesso di questa analisi emerga che non è possibile offrire una ricostruzione unitaria di tutte le strutture amministrative denominate agenzie ... bisognerebbe parlare di 'agenzie' al plurale piuttosto che di 'agenzia' [in senso contrario: G. Arena, cit., p. 8], non essendo possibile enucleare una definizione che caratterizzi tutte le strutture amministrative denominate agenzie nel nostro ordinamento. E' stato, infatti, rilevato che siamo di fronte ad un 'nomen' polisemantico che indica sia figure rientranti indistintamente negli enti pubblici, sia organi dello stato dotati di particolare autonomia, che enti che presentano tratti distintivi e finora comprendenti le sole agenzie fiscali [in tal senso: L. Casini, cit., p. 461. L'autore pare individuare nelle Agenzie fiscali le uniche strutture amministrative denominate agenzie con tratti peculiari che permettono di indicare un particolare istituto caratterizzato dal ricorso a moduli convenzionali e da autonomia contabile]. Ritengo, però, che almeno per le agenzie introdotte col d. lgs. n. 300 e per l'agenzia del farmaco dei tratti caratterizzanti possano essere individuati. Esse sono strutture dotate di autonomia organizzativa ... si conformano ad una relazione politica/amministrazione così come configurata in termini generali dal d.lgs. n. 165. Se da un lato con l'istituzione di agenzie ad opera del d.lgs. n. 300 si è inteso rispondere ad una volontà di differenziazione organizzativa, dall'altro non si [è] voluto sortire dal modello di relazione fra politica ed amministrazione disegnato col decreto sul pubblico impiego".

[13] Sulle "Agenzie pubbliche" previste dagli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 300 del 1999, cfr., per tutti: C. Corsi, cit., pp. 63-86. In particolare, risultano di estremo interesse, della medesima Autrice, alcune osservazioni conclusive al capitolo in esame ("Le agenzie disciplinate dagli artt. 8 e 9, D. Lgs. n. 300"): "... Esse si configurano, dunque, come uffici dell'amministrazione statale che si inseriscono nella distinzione fra politica ed amministrazione, così come configurata dal t.u. n. 165: si tratta, pertanto, di strutture di

primo livello latamente assimilabili ad un dipartimento, ma con tratti differenziali ... i quali ci conducono a definirle come uffici caratterizzati da autonomia organizzatoria. Volendo azzardare un paragone con strutture amministrative già conosciute, si può pensare alle aziende autonome ... Se volgiamo, poi, confrontare queste agenzie con figure che ci provengono da esperienze di altri paesi, il modello 'Next Steps Agencies' può sembrare il più prossimo, ma le differenze restano significative ...".

[14] Il contributo dottrinale generale-ricostruttivo e specifico sulla qualificazione giuridica delle Agenzie fiscali è ampio e diffuso, non privo di significative e differenziate prese di posizione. In argomento, per mantenere un'uniformità di riferimento agli occhi del lettore, si cfr., ad esempio, con dovizia bibliografica: C. Corsi, "Agenzia ed Agenzie: una nuova categoria amministrativa?", cit., pp. 87-110 ("Le Agenzie fiscali"). Su di una pretesa (e discutibile) natura extra ordinem delle Agenzie fiscali, quasi a costituire l'unica vera categoria agenziale italiana, dando vita ad un nuovo istituto, l' "Agenzia-ente pubblico", o più semplicemente, l'"Agenzia", si cfr.:

L. Casini, "Le Agenzie amministrative", cit., pp. 418, 445, 452-453 ("[le Agenzie fiscali possono considerarsi] ... uffici dell'organizzazione del governo, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzatoria, costituiti per l'esercizio di funzioni amministrative, sotto la direzione di un ministero di riferimento e, infine, la cui attività ed i cui rapporti con il ministero sono disciplinati tramite un'apposita convenzione"). La Corsi, nelle pp. 107-108 del proprio contributo, supportando la propria analisi critica con interessanti argomentazioni di dettaglio, cui si rinvia, aggiunge: "Il d.lgs. n. 300, ovviamente, ha disegnato questi enti con delle loro caratteristiche, ma la disciplina di queste agenzie non si discosta in modo così significativo dalla disciplina di altri enti pubblici. Non mi pare, pertanto, sia possibile configurare un modello di agenzia con personalità giuridica, con dei tratti tanto peculiari rispetto a schemi già conosciuti. Ritengo, pertanto, che il legislatore, con la riforma del 1999, abbia fatto una scelta di tipo organizzativo ed abbia preferito staccare gli uffici finanziari dall'interno del ministero per creare quattro enti pubblici per andare incontro ad esigenze di autonomia organizzatoria. I settori ove tale esigenza è stata maggiormente sentita ed in cui è stata introdotta maggiore elasticità riguardano l'organizzazione del personale, la selezione, i percorsi di carriera, le piante organiche degli uffici, la formazione e la contrattazione collettiva ... Resta, comunque, da sottolineare un dato importante: la creazione di questi nuovi enti pubblici si è posta nell'alveo dei principi sanciti con le ultime riforme di questi anni, ribadendo quella scelta di distinzione di funzioni tra politica ed amministrazione così come codificata nel t.u. n. 165. Addirittura emerge una radicalità della distinzione fra indirizzo/controllo e gestione, perché praticata non solo sul piano funzionale, ma anche strutturale, e perché su quest'ultimo realizzata in misura complessiva. Il fatto che nella storia della nostra pubblica amministrazione si sia fatto ricorso alla creazione di soggetti pubblici distinti dall'apparato centrale in maniera caotica, eccessiva, senza aver presente un quadro complessivo, non deve indurre a negare il riferimento stesso. La previsione, accanto agli uffici statali, di persone giuridiche pubbliche non è di per sé né buona, né cattiva, ma è l'uso che viene fatto di tale possibilità che può dar vita ad un sistema razionale ed efficiente oppure ad un sistema farraginoso ed inadeguato" (pp. 109-110).

[15] Sugli organismi denominati formalmente “Agenzie” preesistenti al D. Lgs. n. 300 del 1999, sempre per continuità di riferimento e con dovizia bibliografica, si cfr.: C. Corsi, “Agenzia ed Agenzie: una nuova categoria amministrativa?”, cit., pp. 43-62 (“La genealogia di un termine”). In particolare e riassuntivamente (pp. : “Soprattutto a partire dagli anni ’80 (ispirandosi anche a terminologie di altri paesi) si dà il nome di ‘agenzia’ a figure amministrative anche assai differenti tra loro; probabilmente il legislatore sceglie questa espressione perché vorrebbe sottolineare lo svolgimento di attività prevalentemente tecniche in una condizione di una qualche ‘autonomia’ dal potere politico ... Ma, ... sia dal punto di vista della struttura organizzativa che delle relazioni con il governo, non emerge alcun modello nuovo, né ci sono forme particolari di autonomia dal potere politico ... Senz’altro esse non possono essere annoverate tra le autorità amministrative indipendenti, ma non hanno neppure rappresentato una figura giuridica nuova rispetto alle figure tradizionali dell’organo, dell’ente o, al limite, dell’organo dotato di personalità giuridica, né sono riconoscibili tratti peculiari di autonomia. Ovviamente per alcune di queste agenzie si possono riscontrare spazi maggiori di autonomia dall’esecutivo (che per lo più derivano dalla natura stessa delle funzioni esercitate) rispetto ad altre, ma si rimane sempre nell’ambito di strutture che non presentano né tratti comuni innovativi, né elementi omogenei che le caratterizzano o distinguono da altri enti cui non è attribuito il nome di agenzia. Queste figure emerse nell’esperienza più recente vengono denominate agenzie senza che dal termine derivino conseguenze in ordine alla disciplina applicabile; probabilmente questo termine è stato preferito (rispetto ad esempio ad istituto, centro, ente ecc.) perché ritenuto più ‘efficace’ dal punto di vista politico [in questo senso: L. Casini, “Le Agenzie amministrative”, cit., p. 394 nota n. 2; G. Arena, “Agenzia amministrativa”, cit., p. 1; G. Merli, “Politica e gestione dell’ambiente in Italia”, in “La tutela dell’ambiente: il contributo della ricerca multidisciplinare”, Padova 1994, pp. 204-205 (che addirittura propone di abolire la traduzione letterale in italiano di parole inglesi e conseguentemente di denominare questi nuovi soggetti giuridici col nome di ‘enti’ o ‘istituti’)]. ”. Anche le Regioni (e più recentemente le Province ed i Comuni) hanno utilizzato ed utilizzano la figura organizzativa agenziale: “... le regioni non hanno dato vita a strutture amministrative particolari, con tratti di differenziazione rispetto a schemi già noti. Si è visto, ad esempio, che in materia di lavoro se molte regioni hanno denominato queste strutture ‘agenzie’, altre hanno preferito il termine ‘ente’ o ‘azienda’, senza che ne derivino differenze sostanziali. Si può, quindi, concludere che anche a livello regionale le agenzie amministrative si configurino come strutture che svolgono prevalentemente attività tecniche, ma non in condizioni particolari di indipendenza dagli organi politici e che, per lo più, sono riconducibili allo schema dell’ente strumentale” (C. Corsi, “Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?”, cit., p. 62).

[16] Sulla valenza simbolica e metacontenutistica dell’utilizzo del lessema “Agenzia”, si cfr. le Note nn. 12 e 15 del presente scritto. Aggiungasi la preziosa e sistematica ricognizione operata, con ampio uso di note di riferimento, cui si rinvia, da M. Monteduro, “Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell’idea di agenzia”, Lecce 2004, di cui si propone la lettura cursoria di una parte

delle interessanti "Conclusioni" (pp. 199-208: all'esame di questa parte del lavoro è opportuno aggiungere, per completezza ricostruttiva, il dettagliato impianto bibliografico, alle pp. 315-327): "Il fenomeno agenzia, se scandagliato attraverso tradizionali categorie di analisi (natura giuridica, struttura organizzativa, funzioni, regime finanziario, controlli, ecc.) appare eterogeneo e irriducibile a una chiave di lettura unitaria ... Alcune agenzie sono prive di personalità giuridica, altre ne sono dotate; tra queste ultime si incontrano 'società per azioni con personalità giuridica di diritto pubblico' ..., 'enti pubblici economici' ... 'enti pubblici strumentali' ... 'organi con personalità giuridica' ... Anche sotto il profilo delle funzioni il panorama è quanto mai vario ... Anche la macrostruttura organizzativa delle agenzie non presenta caratteri omogenei ... La disomogeneità è evidente anche con riferimento all'articolazione interna ... L'elenco delle differenze, a questo punto, è appena all'inizio. Ciò spiega l'atteggiamento estremamente critico di una parte della dottrina, in particolare negli anni precedenti alla riforma del 1999, nei confronti dello stesso 'nomen' 'agenzia', ritenuto un mero 'flatus vocis' non-significante. In questo senso si è parlato di 'moda' [L. Gaeta - P. Pascucci, "l'Agenzia per la rappresentanza negoziale", in M. Rusciano - L. Zoppoli (a cura di), "L'impiego pubblico nel diritto del lavoro", Torino 1993, p. 260], di 'fortuna' [G. Rossi, "Gli enti pubblici", Bologna 1991, p. 208] del termine nel linguaggio politico, di 'bacchetta magica' [B. Carovita, "Gestione dell'ambiente", in Riv. Giur. Amb., 1994, p. 377] che il legislatore tenta di accreditare in settori bisognosi di un radicale riordinamento: tutte queste espressioni sono state adoperate in un'accezione fortemente negativa. La 'moda' non darebbe luogo a figure diverse dai tradizionali organismi burocratico-ministeriali; la 'fortuna' sarebbe dovuta al fatto che il termine è di incerto contenuto e quindi ciascuno può connettervi i significati che preferisce; la 'bacchetta magica' in realtà servirebbe a mascherare l'incapacità del legislatore di operare riforme profonde in un settore. Non è mancato chi [G. Merli, "Politica e gestione dell'ambiente in Italia", cit., pp. 204-205] ha proposto di evitare del tutto l'uso del termine 'agenzia', che non sarebbe nient'altro che la traduzione della parola inglese 'agency', sostenendo che il termine andrebbe riservato più propriamente alle agenzie delle banche, mentre i soggetti impropriamente qualificati con tale espressione andrebbero chiamati 'con il loro nome appropriato di Enti, Istituti ed eventualmente Ministeri, se la parola non scandalizza'. Anche Giannini [M.S. Giannini, "Diritto amministrativo", vol. I, Milano 1993, p. 250] ha avvertito che il termine 'agenzia' viene quasi sempre usato in modo approssimativo. D'altro canto, già prima della loro istituzione ad opera del legislatore, Mortara [V. Mortara, "Introduzione alla pubblica amministrazione italiana", Milano 1981, pp. 62-63] affermava che 'le agenzie ... costituiscono una sorta di fantasma ricorrente nei discorsi sulla riforma della pubblica amministrazione ... evocato ora come panacea generalizzabile, ora come rimedio per risolvere i problemi più urgenti di un settore ... le agenzie esistono in Italia da sempre, sia pure con il nome di 'enti pubblici' ... Non si vede quindi perché il riproporli con un diverso e più esotico nome possa essere una produttiva innovazione'. Più recentemente, Piazza [S. Piazza, "Il problema delle 'Agenzie' tra crisi del sistema ministeriale e nuove forme d'organizzazione dell'amministrazione", Roma 1999, p. 139] ha finito il proprio saggio affermando che 'La tesi secondo la quale le Agenzie costituirebbero un nuovo genus della tipologia dei soggetti giuridici pubblici è una tesi che, per quanto suggestiva, non appare allo stato sostenibile ... le Agenzie esaminate presentano caratteri che permettono di inquadrarle comunque ... tra tipi giuridici già esistenti nel nostro ordinamento giuridico (enti, organi dotati di personalità giuridica o, eventualmente, autorità amministrative indipendenti) e non esiste nessun elemento normativo che individui qualche carattere di sostanziale novità rispetto a tali tipologie già

esistenti ... le Agenzie esaminate non presentano neppure una loro interna omogeneità. A seguito della riforma del 1999 e della creazione delle agenzie 'a statuto di specie', la dottrina ha mutato in parte atteggiamento. Di fronte a una definizione normativa generale (contenuta nell'art. 8 del D. Lgs. n. 300/1999) della nozione di 'agenzia', con riferimento alle nuove agenzie istituite 'in blocco' dalla riforma, la tendenza è stata quella di ritenere codificato per la prima volta un modello di amministrazione in precedenza non emerso, operando una 'summa divisio' tra 'vecchie' agenzie, per le quali i giudizi di inconsistenza categoriale e dispersione concettuale hanno continuato ad essere formulati come nel passato, e 'nuove' agenzie, tipizzate e dunque suscettibili con maggiore successo di un appagante inquadramento dogmatico. Quanto alle 'vecchie' agenzie, secondo alcuni sarebbe addirittura 'opportuno che il termine venisse espunto [V. Cerulli Irelli, "Corso di diritto amministrativo", Torino 2001, pp. 198-199] ... è soltanto un 'nomen' [L. Casini, "Le agenzie amministrative", cit., p. 459] ... Secondo altri, tra le agenzie precedenti alla riforma, data l'impossibilità di operare una categorizzazione unitaria, occorrerebbe operare delle distinzioni interne, ad esempio isolando le 'agenzie amministrative semi-indipendenti' ... dai 'modelli differenziati di agenzia amministrativa preposti ai settori di alta professionalità e specializzazione tecnologica [è l'impostazione di G. Soricelli, "Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri", Napoli 2002] ... Quanto alle 'nuove' agenzie ... è stata battuta la strada della subcategorizzazione, affermando la necessità di individuare ... 'due distinte figure organizzative: gli uffici-agenzie e le agenzie vere e proprie, quelle fiscali ... Altra parte della dottrina ha manifestato un maggior ottimismo [L. Casini, "Le agenzie amministrative", cit., pp. 459-460]... Prima della riforma del 1999, Arena aveva ritenuto di poter identificare una nozione-base di 'agenzia' a partire dall'analisi comparatistica ... [individuando]

tre elementi comuni: 'distinzione fra politica ed amministrazione'; 'autonomia'; 'alternatività al modello ministeriale' ... Per Arena [F.G. Arena, "Agenzia amministrativa", cit., pp. 11 e 13] le agenzie potrebbero essere inquadrate 'nella più ampia categoria degli enti pubblici ... In senso critico, dopo la riforma, Merloni [F. Merloni, "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri", in Dir. Pubbl. 1999, pp. 718-719] ha rilevato che 'l'essere o meno configurate come enti pubblici non appare, ormai, un elemento caratterizzante del modello delle agenzie ... Secondo l'autore, inoltre, la riforma avrebbe segnato anche 'la fine della prevalenza delle funzioni di carattere tecnico ... 'i dati della scomposizione del modello ... sembrano prevalere e sembrano impedire una ricostruzione unitaria del modello organizzativo 'agenzia' ... 'è forse possibile riscontrare degli elementi comuni ... questi non si trovano nel dato istituzionale ... né dal dato funzionale ... si trovano, invece, se guardiamo al dato organizzativo e al dato finalistico ... Una terza opinione è stata espressa recentemente da Duret [P. Duret, "Autorità ed Agenzie e l'amministrazione in cammino", in P. Cavaleri - G. Dalle Vedove - P. Duret (a cura di), "Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare", Padova 2003, pp. 39-40 e 44], il quale ha rilevato che 'si viene delineando un modello di Agenzia come snodo relazionale, con un ruolo di integrazione, coordinamento, collegamento funzionale e collaborazione tra i diversi livelli di governo, tra i differenti segmenti che disegnano l'attuale policentrismo amministrativo ... il modello delle Agenzie, nella pluralità dei suoi aspetti, gioca un ruolo significativo nel processo di attuazione del federalismo, tendenzialmente prefigurando ... una struttura a rete funzionale al multiburocratic decision-making process ... in ogni caso dovrà essere salvaguardata proprio questa valenza 'relazionale' che ne rappresenta, ritengo, l'intima essenza e, certamente, l'aspetto più interessante ...'. Proprio ricollegandosi alle considerazioni del Duret,



il Monteduro ritiene di interpretare il dato normativo agenziale come la “manifestazione di un’idea-processo”, da tempo in corso, più o meno sotterraneamente, nella dottrina e nella legislazione, e di cui propone una sommaria ricostruzione storico-istituzionale (dagli anni Settanta, con la programmazione; agli anni Ottanta, con la strumentazione; agli anni Novanta, con l’influsso del modello comunitario delle Agenzie europee; agli ultimi anni Novanta, con l’influsso del modello Next Steps): “Un filo rosso sembra congiungere queste esperienze: l’agenzia è chiamata, costantemente, ad operare a servizio dell’intero ‘circuito amministrativo’ del settore al quale è preposta, ponendosi come referente unitario di una pluralità di amministrazioni pubbliche collocate a livelli istituzionali diversi”. In sintesi, il Monteduro introduce, nel contesto agenziale, il “principio di multireferenzialità” [Il termine è frequentemente utilizzato in dottrina con specifico riferimento al sistema delle agenzie per la protezione dell’ambiente. In questo senso, ad esempio: S. Grassi, “Le agenzie regionali per la protezione dell’ambiente: il modello amministrativo”, Firenze 1997, p. 23; V. Molaschi, “L’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici”, in Gda 2002, p. 729]: “Nel momento stesso in cui l’azione delle agenzie valorizza l’autonomia dei singoli centri di potere, diviene il tramite perché essi possano uscire dai loro steccati, facendosi quid comune ai suoi fruitori. In un sistema amministrativo che tende a disarticolarsi in una molteplicità di azioni spesso interferenti, duplicate ed ostacolate le une dalle altre, le agenzie potrebbero rappresentare il tessuto connettivo del sistema, centri di amplificazione del dialogo fra istituzioni diverse affinché queste ultime possano cooperare tra loro per il miglioramento dell’efficienza e della coerenza dell’intera azione pubblica”. Significativa, a tale ultimo proposito, si palesa la ricostruzione “relazionale” della materia agenziale - conforme ai più sensibili orientamenti internazionali in argomento - operata dal Duret, cui si rinvia anche per interessanti spunti critico-differenziali con la figura istituzionale delle “Autorità” (P. Duret, “Autorità ed Agenzie e l’amministrazione in cammino”, cit., pp. 3-66).

[17] Sulle istituzioni amministrative in Francia (e, particolarmente, sulle Aziende pubbliche e sugli Agenti della Convenzione ed i Commissari del Direttorio), prima, durante e dopo il periodo rivoluzionario 1789-1800, si cfr., per tutti: J. Ellul, “Storia delle istituzioni. III. L’età moderna e contemporanea: dal XVI al XIX secolo”, Milano 1989, pp. 103-319.

[18] “A partire dal secondo dopoguerra gli apparati amministrativi delle principali democrazie contemporanee sono stati soggetti di un’incontenibile crescita quantitativa. Le strutture ministeriali - che impiegano migliaia di dipendenti pubblici e che forniscono servizi standardizzati in base a regole altamente formalizzate - sono divenute col tempo sempre meno flessibili, efficienti e rispondenti alle aspettative dell’utenza; e ovviamente sono divenute eccessivamente costose agli occhi di elettori che chiedono con sempre maggiore insistenza la riduzione della pressione fiscale e della sfera d’intervento



statale. La crisi del 'big government' si è acuita nel corso degli anni Ottanta e Novanta, e una soluzione sempre più praticata è stata quella di scomporre i monolitici apparati ministeriali in strutture autonome e di minori dimensioni (quindi più facilmente gestibili), cui delegare specifici compiti di carattere tecnico ed operativo: le agenzie amministrative. Al fine di raggiungere gli obiettivi assegnati, si prevede che tali agenzie siano liberate da molti dei vincoli che regolano usualmente il pubblico impiego, e che il loro operato venga valutato sulla base dei risultati effettivamente conseguiti. Il modello di amministrazione per agenzie si propone perciò fondamentalmente come un'alternativa al modello ministeriale classico: l'organizzazione per agenzie caratterizzata da strutture più snelle, autonome e monofunzionali; la forma ministeriale, gerarchica e fortemente accentrata, caratterizzata da funzioni plurime e da una molteplicità di sotto-unità tra loro integrate. La rivalità tra questi due modelli di organizzazione della pubblica amministrazione è di lungo corso, e c'è chi sostiene che, nel corso degli anni, tali modelli si siano ciclicamente alternati. Se è infatti vero che per la maggior parte del XX secolo il modello per ministeri, basato sull'integrazione funzionale, è stato predominante nei principali paesi democratici, è altrettanto vero che molti governi sono stati articolati dapprima in agenzie e soltanto successivamente in ministeri. Sebbene non si possa quindi sostenere che l'idea di agenzia amministrativa sia di per sé nuova, a partire dalla fine degli anni Ottanta essa è divenuta una vera e propria moda. Il cosiddetto processo di 'agencification' - che va inquadrato nella più ampia tendenza al decentramento e alla managerializzazione del settore pubblico - si è infatti rapidamente propagato in tutti e cinque i continenti ... Tanto per rendersi conto della dimensione del fenomeno, basti dire che - a livello di amministrazioni centrali - nelle agenzie trovano attualmente impiego il 75% dei civil servants britannici, l'80% dei dipendenti pubblici neozelandesi, il 30% di quelli olandesi, e qualcosa come il 95% di quelli svedesi. La forma agenzia si è quindi ampiamente affermata. Il vasto favore incontrato da tale modello di organizzazione dell'amministrazione pubblica si deve certamente alle grandi aspettative che esso è in grado di suscitare: l'organizzazione degli apparati governativi in agenzie semi-autonome - viene detto - dovrebbe infatti aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa incoraggiarne la professionalità, rendere i servizi più vicini al cittadino e ridurre le ingerenze politiche. L'agencification non manca tuttavia di suscitare anche critiche e perplessità: ... si teme che le agenzie conducano ad un'eccessiva frammentazione dell'apparato governativo, e che possano costituire strutture poco responsabili nei confronti degli organi rappresentativi" (F. Toth, "Il fenomeno delle agenzie amministrative", in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 2 del 2005, pp.117-119).

[19] Sulle "Aziende" piemontesi, sulle "Aziende" e sugli "Enti" italiani, con ampia messe di riferimenti storico-istituzionali, dottrinali, legislativi e di letteratura grigia, si cfr., continuando - per praticità di approfondimento del lettore - nell'uso di un unico contributo di riferimento: C. Corsi, "Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa", cit., pp. 5-24 ("L'esperienza italiana").

[20] Il Merloni usa la significativa locuzione "Il rapido tramonto di un nuovo modello organizzativo": "A

cinque anni dall'introduzione del nuovo modello generale [quello, cioè, previsto dagli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 300 del 1999, unitamente alla deroghe per le Agenzie fiscali disciplinate nel medesimo plesso] , si può dire che non esista nessuna agenzia del tutto coerente con esso. Tutte se ne discostano per tratti più o meno significativi. Sei delle sette agenzie effettivamente costituite ed operanti hanno distinta personalità giuridica, una sola ne è priva. Vi è una evidente disarticolazione del modello, ogni agenzia fa storia a sé, c'è da dubitare che si possano individuare anche pochi elementi minimi comuni, al ricorrere dei quali si possa parlare di una categoria omogenea. Viene rivalutato perfino il modello dell'ente pubblico, strumentale o, addirittura, economico ... L'esigenza di diverse ispirazioni ha finito, in sede di attuazione, per svuotare il modello, che è stato usato in modo prevalentemente strumentale, per perseguire finalità contingenti, in gran parte legate al rafforzamento del controllo politico sull'amministrazione e alla realizzazione dello spoils system dei suoi organi di governo. Così si è finito per distruggere un modello organizzativo senza neanche tentare di correggerlo. Non resterebbe che concludere nel senso che un potenziale pezzo di riforma amministrativa, introdotto soprattutto per fornire soluzioni articolate e differenziate per la riorganizzazione del centro, si è rivelato inservibile. Sono ad oggi definite 'agenzie' strutture amministrative di natura molto diversa ... All'abbandono pratico del modello operato in questa legislatura [la scorsa, cioè] potrebbe seguire l'abbandono teorico: la categoria è inutile, meglio non utilizzarla più. Ci si può anche esercitare nel qualificare 'agenzia', al di là della denominazione formalmente adottata dalle norme istitutive, questa o quella struttura amministrativa costituita al di fuori degli apparati tradizionali (uffici ministeriali), sottoposta all'indirizzo politico dell'amministrazione di riferimento, senza che se ne possa trarre alcuna conseguenza significativa sul piano giuridico. Resta però il dubbio che in tal modo si finisca per rinunciare ad una soluzione organizzativa utile, perché destinata a dare risposta ad esigenze effettive, non soddisfatte in altro modo" (F. Merloni, "Le Agenzie a cinque anni dal D. Lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?", in G. Vesperini (a cura di), "La riforma dell'amministrazione centrale", Milano 2005, pp. 42-43). L'Autore prosegue e conclude il proprio contributo proponendo un "rilancio" del dibattito sulla forma organizzativa agenziale basato sui principi di "separazione organizzativa" e di "svolgimento di particolari funzioni": "L'organizzazione separata, che consiste quindi nel godimento di alcune autonomie organizzatorie ... , è utile quindi per 'proteggere' queste attività da indebite incursioni di interessi esterni, siano essi politici, siano essi di soggetti privati coinvolti dall'esercizio delle funzioni. Il modello, poi, potrebbe essere utilizzato [e qui è possibile richiamare l'impostazione ricostruttiva del Duret, cit. nella Nota 16, cui si rinvia] anche nei casi in cui le funzioni da svolgere siano di interesse non solo statale, ma dell'intero sistema istituzionale ... In questi casi le agenzie dovrebbero: a) sottostare ad un indirizzo, sì unitario, ma espresso non più solo dallo Stato ... b) essere finanziate in via paritetica dai diversi livelli di governo c) essere governate da organi rappresentativi delle istituzioni aventi poteri d'indirizzo. Si tratterebbe in questi casi di strutture costituenti delle "Istituzioni della Repubblica", non più dello Stato ... Resterebbero da espungere dalla categoria delle agenzie, anche formalmente (nella denominazione attribuita), quelle strutture costituite per lo svolgimento di attività non prevalentemente tecniche ma amministrative o di erogazione di servizi, per le quali forse potrebbero essere rivalutate le denominazioni rispettivamente di 'amministrazioni autonome' (si pensi alle agenzie fiscali non trasformate in enti pubblici economici ... e di 'aziende' (si pensi alle agenzie fiscali impropriamente comprese nella categoria degli enti pubblici economici), forse troppo prematuramente abbandonate. Separata organizzazione di funzioni tecniche, nella piena

sottoposizione a poteri di indirizzo politico, ma senza dar luogo a distinti soggetti (di incerta relazione con le amministrazioni di riferimento). Questo potrebbe essere il nuovo fondamento unitario di una categoria di soggetti, le agenzie, oggi troppo rapidamente disarticolata e dispersa” (F. Merloni, “Le Agenzie a cinque anni dal D. Lgs. n. 300: l’abbandono del modello generale?”, cit., pp. 44-46).

[21] C. Pollitt - C. Talbot - J. Caulfield - A. Smullen, “Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations”, New York 2004, ripreso, per il contesto italiano da un contributo collettaneo, opera di un gruppo di ricerca italiano dell’Università Bocconi di Milano (e della relativa Scuola di Direzione Aziendale / SDA): E. Ongaro (a cura di), “Le Agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed organizzativi”, Soveria Mannelli 2006, specificamente alle pp. 141-174; questo lavoro di ricerca è basato anche sulla ricognizione e l’utilizzo dei principali risultati di approfondimento, in materia, della più variegata Dottrina europea ed americana avente ad oggetto le Agenzie esecutive. In particolare, si ricordano: C. Pollitt - K. Bathgate - J. Caulfield - A. Smullen - C. Talbot, “Agency fever? Analysis of an international policy fashion”, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, gennaio 2001; K. Verhoest - B. Vershuere - B. G. Peters - G. Bouckaert, “Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management”, in *Management International*, 2004, n. 9, pp. 25-35. Una preziosa analisi comparata di tre fra i maggiori contributi internazionali sul fenomeno delle Agenzie amministrative (O. James, “The Executive Agency Revolution in Whitehall”, Basingstoke 2003; C. Pollitt - C. Talbot (a cura di), “Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization”, London 2004; C. Pollitt - C. Talbot - J. Caulfield - A. Smullen, “Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations”, cit.) è rinvenibile in: F. Toth, “Il fenomeno delle agenzie amministrative”, cit., pp. 117-129. Quest’ultimo Autore, nel contesto dell’esame dei singoli contributi, dopo aver introdotto il tema della c.d. “Agencification” (pp. 117-119), riprende il metodo euristico

del tripode (pp. 121-123) e propone una sintetica analisi delle motivazioni favorevoli e contrarie al modello agenziale: “La forma agenzia viene ritenuta capace - almeno sulla carta - di generare una lunga lista di effetti positivi. Il principale argomento addotto a sostegno della creazione di agenzie è che esse possono concentrarsi su un solo compito, il che dovrebbe comportare l’aumento dell’expertise, dell’efficienza e anche della qualità dei servizi erogati. Un altro argomento a favore delle agenzie è che la scomposizione degli apparati ministeriali in strutture autonome e di dimensioni ridotte dovrebbe aumentare la trasparenza dell’azione amministrativa e rendere più agevole il controllo su risultati effettivamente raggiunti. L’autonomia gestionale concessa ad ogni singola agenzia (che viene pertanto sottratta alle rigidità tipiche del pubblico impiego) dovrebbe anche tradursi in un sistema di reclutamento del personale maggiormente flessibile e rispondente alle effettive esigenze della struttura. Allontanare infine le agenzie dal controllo diretto del ministro dovrebbe incoraggiare un approccio maggiormente professionale e meno influenzato dalle pressioni dei politici: l’istituzione delle agenzie sembra infatti giustificarsi anche con la volontà di sottrarre la gestione di un determinato settore di intervento alle quotidiane interferenze della sfera politica. Oltre che per le ragioni appena elencate, vi sono anche motivi - per così dire - più prosaici che possono convincere i governi ad abbracciare il modello delle agenzie amministrative, quali, ad

esempio: 1) creare centri di potere da assegnare a fiancheggiatori ed alleati politici; 2) sottrarre ai politici alcune attività ritenute impopolari (come la riscossione dei tributi), scaricandone la responsabilità su strutture in qualche misura tecniche e separate; 3) ridurre le dimensioni degli apparati ministeriali, dando l'impressione di una cura dimagrante del settore pubblico nel suo complesso; 4) guadagnare legittimità a livello internazionale, imitando soluzioni organizzative che - nella retorica delle riforme - vengono associate alla modernizzazione e all'efficientismo. L'elenco delle motivazioni (più o meno esplicite) che concorrono a spiegare il ricorso alle agenzie appare pertanto piuttosto corposo, e si può ragionevolmente supporre che in ogni singolo paese il processo di agencification sia stato accompagnato da calcoli ed aspettative di diversa natura ... [fra gli svantaggi]... il principale timore è che la disaggregazione funzionale possa determinare un'eccessiva frammentazione dell'apparato amministrativo; la proliferazione delle agenzie ripropone pertanto il problema di come assicurare il coordinamento delle strutture amministrative e l'unitarietà del servizio pubblico. Un secondo problema ... riguarda il rischio di una sostanziale irresponsabilità delle agenzie: scardinando queste ultime dalla gerarchia ministeriale, viene infatti indebolito il controllo che gli organi rappresentativi hanno sempre potuto esercitare sull'operato delle amministrazioni pubbliche. Un terzo elemento di criticità potrebbe infine derivare dall'eventualità che le agenzie siano chiamate a rendere conto del proprio operato a più di un ministero: questo potrebbe generare confusione a livello di indirizzo politico e permettere alle agenzie di essere ancora meno controllabili". Di particolare interesse, infine, sempre nel contributo del Toth, si segnala - in rapporto all'idea agenziale - l'analisi delle teoriche della "Public Choice", dell' "Isomorfismo istituzionale" e della "Path dependency" (pp. 125-128).

[22] A tal proposito, si cfr.: E. Ongaro (a cura di), "Le Agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed organizzativi", cit., pp. 44-45 ("Il concetto di disaggregazione strutturale descrive una particolare struttura di governance fra organizzazioni fondata sulla distinzione organizzativa dei soggetti e sulla attribuzione di specifici compiti e responsabilità a uno di essi. Tale separazione si concretizza nel fatto che il soggetto disaggregato non costituisce propriamente un'articolazione organizzativa del soggetto principale e pertanto non è organizzativamente subordinato al medesimo. I due soggetti tuttavia operano per il perseguimento congiunto del medesimo scopo. Il concetto di autonomia descrive la possibilità da parte di un soggetto di definire gli obiettivi che intende perseguire, di prendere decisioni sulle risorse, di adottare le soluzioni organizzative ritenute più idonee. Il concetto di contrattualizzazione proposto descrive una situazione in cui due soggetti regolano il proprio rapporto sulla base di un accordo che assume una dimensione formale e che sul piano organizzativo (anche se non necessariamente su quello giuridico) è di natura contrattuale, e che descrive i doveri reciproci, in particolar modo in relazione ai risultati che una parte si impegna a raggiungere per conto dell'altra (e la ricompensa che la seconda assegna alla prima in relazione all'effettivo conseguimento dei risultati attesi)").

[23] O, al limite, della figura istituzionale "Agenzia-centro di competenza", dotata cioè di un maggiore

grado di indipendenza dal “Principal” in ragione di una accentuata tecnicità finalistica, pur con le molteplici difficoltà inerenti ad una sua distinta evidenziazione dalla categoria agenziale esecutiva. In argomento, si cfr.: E. Ongaro (a cura di), “Le Agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed organizzativi”, cit., pp. 181-183.

[24] Con autorevole e motivato commento in argomento (“Formazione con Agenzia. Prende quota l’ipotesi di creare un istituto per i dirigenti pubblici che operi con criteri fissati esternamente”, in *Il Sole 24 Ore*, 19.10.2006 p. 35), alludendo ad una auspicabile natura regolatoria dell’Agenzia (“L’ipotesi di istituire un’Agenzia di ‘regolazione’, deputata a fissare i criteri della formazione del personale pubblico, non è nuova, ma non era mai stata tradotta in proposta legislativa. Si tratta di una soluzione particolarmente azzeccata, perché distingue finalmente le funzioni di indirizzo strategico dai compiti di erogazione dei prodotti formativi”) si è espresso il prof. Sepe, riconoscendo, nella parte finale del proprio contributo, la natura - apparentemente - contraddittoria della scelta istituzionale operata in sede preparatoria: “C’è un punto, però, che suscita perplessità. Il decreto sopprime la Scuola superiore della pubblica amministrazione, istituendo al suo posto la Scuola nazionale dell’amministrazione pubblica. Nelle intenzioni, questo prelude alla nascita dell’Ena italiana. Proposito eccellente. Da sorreggere con decisione. La formulazione normativa, però, non sembra corrispondere ai propositi. La Snap, infatti, viene istituita ‘nell’ambito’ dell’Agenzia nazionale. Soluzione poco opportuna, perché contraddice il principio di distinzione tra il soggetto che regola e quelli che erogano. Verrebbe a crearsi, inoltre, una singolare disparità tra le ‘scuole speciali’ (la Scuola superiore dell’Interno, quella di Economia e Finanze, l’Istituto diplomatico e altre) e la Scuola nazionale. Quest’ultima sarebbe una parte dell’Agenzia. Risultato contrario a ogni logica di sistema. All’istituzione deputata alla selezione e formazione dei dirigenti dello Stato vanno riconosciuti rango e autonomia adeguati. Di certo non inferiori a quelli delle altre Scuole”. Sarebbe, a tal complessivo proposito, interessante e costruttivo conoscere il parere del citato docente alla luce del plesso normativo (definitivo) quivi in esame, eventualmente anche in considerazione delle future disposizioni integrative regolamentari. Il dibattito risulta essere, certo non da ora, ampiamente aperto.

<https://www.diritto.it/l-agenzia-per-la-formazione-dei-dirigenti-e-dipendenti-delle-amministrazioni-pubbliche-e-profili-strutturali-e-funzionali-di-una-nuova-realta-organizzativa/>