



Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
GLI APPROFONDIMENTI

Il fenomeno delle agenzie rappresenta uno dei più rilevanti *trend* di riforma del settore pubblico a livello internazionale.

Le *agenzie pubbliche: modelli istituzionali ed organizzativi* è uno studio delle caratteristiche assunte dalle agenzie nel settore pubblico italiano, sviluppato attraverso la comparazione con le principali dinamiche di evoluzione delle agenzie negli altri Paesi dell'Ocse.

Le dimensioni fondamentali che caratterizzano una agenzia pubblica, cioè la sua *disaggregazione strutturale* dall'amministrazione di riferimento, *l'autonomia* e l'esistenza di un rapporto di *performance contracting* (di una negoziazione degli obiettivi, dei risultati gestionali e delle risorse tra l'amministrazione di riferimento e l'agenzia), sono analizzate in modo approfondito attraverso l'esame di dieci casi ai diversi livelli di governo: centrale, regionale, locale.

L'agenzia è un fenomeno organizzativo che comprende una pluralità di enti e realtà pubbliche, variamente denominate.

Emergono caratteristiche proprie delle agenzie italiane rispetto alle tendenze internazionali, ed anche molte conferme di quello che si qualifica come un *trend* globale.

Vengono proposti, per la riforma e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane, due *modelli idealtipici* di agenzia che potrebbero essere impiegati per estendere il ricorso al modello di agenzia in Italia.

Sono inoltre fornite indicazioni per i dirigenti e gli operatori a tutti i livelli che lavorano nelle agenzie e nelle amministrazioni territoriali che operano tramite agenzia.

L'indagine, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata realizzata dalla Divisione Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, sotto la responsabilità scientifica di Giovanni Valotti e il coordinamento di Edoardo Ongaro.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

EDOARDO ONGARO

Docente di Management of International and Supranational Organisations all'Università Bocconi, professore di management pubblico della Divisione Amministrazioni Pubbliche della Sda, ha curato il volume, è autore del capitolo 7 e dei paragrafi 1.1, 1.3, 1.5, 3.1, 3.2, 3.7, 4.1, 4.2, 6.3 e 6.5;

PAOLO FEDELE

Docente di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche all'Università Bocconi e assistente della Divisione Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, è autore del capitolo 2 e dei paragrafi 3.4, 3.5, 5.1, 5.2, 6.4 e 6.6;

DAVIDE GALLI

Ricercatore a contratto presso l'Istituto di Pubblica Amministrazione e Sanità dell'Università Bocconi e assistente della Divisione Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, è autore dei paragrafi 1.2, 1.4, 3.3, 3.6, 4.3, 5.3, 6.1 e 6.2;

GIOVANNI VALOTTI

Professore ordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università Bocconi di Milano e direttore dell'Area Pubblica amministrazione della Sda Bocconi, è autore dell'introduzione.



A CURA DI EDOARDO ONGARO

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
GLI APPROFONDIMENTI



Rubbettino

Questo lavoro è il frutto della dedizione e della profonda collaborazione e condivisione di conoscenze e idee realizzata dagli autori dei vari capitoli durante tutto il progetto di ricerca che ha portato alla realizzazione del presente volume. Ringrazio inoltre Claudio Jommi, dell'Università Bocconi, per il supporto nell'analisi dell'Agenzia Italiana del Farmaco e Ignazio Barbera per il contributo nella raccolta e analisi dei dati.

Sincera gratitudine manifesto a tutto il personale delle amministrazioni contattate la cui preziosa collaborazione ha consentito di approfondire i temi contenuti nel presente volume. In particolare desidero ringraziare Giorgio Cesari e Pietro Testai dell'Apas; Franco Rocca dell'Arpa Piemonte; Antonio Bonfiglio e Giancarlo Nanni dell'Agea; Giuliana Cornelio della Regione Lombardia ed Ennio Granata dell'Ersaf Lombardia; Paolo Perico e Andrea Sica dell'Agenzia Torino 2006; Giorgio Goggi del Comune di Milano e Claudio Masi dell'Ama di Milano; Giancarlo Tufariello, Paolo Matteini e Gianfranco Sorchetti dell'Aran; Nello Martini e Giovanna Romeo dell'Aifa; Girolamo Pastorello e Tiziana Ciampetti dell'Agenzia delle Entrate; Giuseppe Insolera, Francesco Rotundo e Stefano Iustulin dell'Agenzia del Demanio.

Un grazie particolare a Pia Marconi e Giovanni Vetrillo del Dipartimento della Funzione Pubblica: le indicazioni, i suggerimenti e il supporto forniti durante tutte le fasi del lavoro hanno contribuito a creare un clima estremamente positivo con tutte le amministrazioni coinvolte, individuando soluzioni rapide ed efficaci ogni qualvolta si è reso necessario e permettendo, in definitiva, di *alzare l'asticella* – come si direbbe nelle nazioni di lingua inglese – nella conduzione di tutte le fasi del lavoro di ricerca.

Indice

Presentazione.

Nuovi modelli istituzionali e organizzativi per una nuova amministrazione pubblica

di Federico Basilica 9

Introduzione di Giovanni Valotti 19

1. Il fenomeno delle agenzie 25

1.1 Un trend globale 25

1.2 Un fenomeno variegato:
le agenzie pubbliche in cinque Paesi 26

1.3 Le agenzie in Italia 35

1.4 Agenzia: concetti e definizioni 41

1.5 L'indagine 45

2. Problemi di ricerca e metodologia adottata 49

2.1 Il problema di *agencification* italiano:
i problemi investigati e le domande di ricerca 49

2.2 Le finalità della ricerca e il metodo di indagine 50

3. Strumenti al servizio dell'azione di governo 57

3.1 Introduzione 57

3.2 Il caso dell'Agenzia Nazionale
per la Protezione dell'Ambiente
e i Servizi Tecnici (Apat) 59

3.3 Il caso dell'Agenzia Regionale
per la Protezione Ambientale (Arpa)
della Regione Piemonte 66

3.4 Il caso dell'Agenzia per le Erogazioni
in Agricoltura (Agea) 75

3.5	Il caso dell'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste della Regione Lombardia (Ersaf Lombardia)	81
3.6	Il caso dell'Agenzia Torino 2006	89
3.7	Il caso Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente (Ama Milano)	98
4.	Tra politica e amministrazione	105
4.1	Introduzione	105
4.2	Il caso dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni (Aran)	107
4.3	Il caso dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa)	115
5.	Agenzie del D.Lgs. n. 300 del 1999	125
5.1	Introduzione	125
5.2	Il caso dell'Agenzia delle Entrate	126
5.3	Il caso dell'Agenzia del Demanio	133
6.	Dimensioni di analisi ed esiti dello studio	141
6.1	Il processo di operazionalizzazione	141
6.2	Esiti dell'operazionalizzazione: la griglia di analisi	145
6.3	La disaggregazione strutturale	152
6.4	L'autonomia	157
6.5	La contrattualizzazione	162
6.6	Esiti dello studio	167

7. Modelli di agenzie: implicazioni per la riforma del settore pubblico italiano	175
7.1 Introduzione	175
7.2 <i>L'idealtipo</i> contrattuale e <i>l'idealtipo</i> della neutralità e del centro di competenze	176
7.3 L'istituzione di nuove agenzie per la riforma del settore pubblico italiano: alcuni criteri di riferimento	184
7.4 Lo sviluppo istituzionale e organizzativo delle agenzie attualmente esistenti: alcune indicazioni emerse dallo studio	186
Riferimenti bibliografici	188

Presentazione.

Nuovi modelli istituzionali e organizzativi per una nuova amministrazione pubblica

1. **La revisione dei modelli organizzativi nell'ambito della riforma amministrativa**

Ormai da molti anni è in atto nel nostro Paese una riforma amministrativa ampia e pervasiva, orientata alla ricerca di più alti livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse, di efficacia dei servizi e delle politiche e di soddisfazione dei cittadini e delle imprese. Nell'ambito di questa riforma, il tema della ridefinizione delle strutture organizzative delle pubbliche amministrazioni si è caratterizzato da subito come uno tra i principali¹.

La modernizzazione del sistema amministrativo nel nostro Paese, infatti, è stata ispirata a diversi indirizzi (quali la razionalizzazione delle spese, la responsabilizzazione delle strutture, la instaurazione di un più costruttivo rapporto con gli attori sociali), che richiedevano tutti un profondo ripensamento delle strutture organizzative.

In altre parole, per avere amministrazioni più orientate ai bisogni dell'utenza, più responsabili e trasparenti nel proprio operato, meno costose e più efficaci, più accessibili per cittadini e imprese, è parso da subito necessario rivedere l'organizzazione

degli uffici, tanto a livello "macro" che a livello "micro", ridisegnandola in coerenza con i nuovi paradigmi operativi che, a partire dal D.Lgs. n. 29 del 1993 e fino ai più recenti interventi di riforma, si sono andati progressivamente consolidando².

Sul piano degli indirizzi legislativi, la centralità della questione dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica ha comportato, in particolare negli ultimi anni, una attenzione specifica, rivolta in una duplice direzione: in un senso, nei termini di una riorganizzazione delle amministrazioni già esistenti; in un altro, in quelli della introduzione di nuovi paradigmi organizzativi per le strutture di nuova istituzione.

Nel primo dei due sensi appena indicati, dunque, in più momenti si è inteso ripensare *ab imis* i tradizionali modelli organizzativi, riconsiderando profondamente il modo di essere dei ministeri e dei grandi enti nazionali che già costituivano il sistema amministrativo. Questo sforzo, intrapreso già all'inizio degli anni '90, si è intensificato nel tempo, portando, nel corso della legislatura 2001-2006, a un ripensamento di alcune scelte del recente passato ritenute non convincenti, e ad alcuni interventi di portata settoriale ma di indubbio significato.

1. Così già G. D'Auria, *La riforma dei ministeri*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", 2000, n. 1, pp. 17 ss.

2. C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci e M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, I, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 404 ss.

2. Le norme di riorganizzazione: una periodizzazione

Le norme di rango primario che hanno disciplinato, nel tempo, la riorganizzazione delle amministrazioni centrali e nazionali sono state più volte ricapitolate nella letteratura³.

All'inizio degli anni '90, il ripensamento dell'organizzazione delle amministrazioni nazionali si è profondamente intrecciato con una operazione di razionalizzazione ed eliminazione di strutture inefficienti, inutili od obsolete; ma anche con il fenomeno, distinto ma parallelo, della privatizzazione di alcune grandi realtà già pubbliche a carattere industriale e di servizio⁴.

In questa linea vanno collocati i primi interventi che hanno riorganizzato antiche e centrali strutture amministrative nazionali. Senza pretesa di esaustività, si possono menzionare la storica dipartimentalizzazione dell'allora Ministero delle Finanze (Legge 29.12.1991, n. 358), ma anche, più di recente, l'unificazione tra i dicasteri del Tesoro e del Bilancio (D.Lgs. 5.12.1997, n. 430); la riforma delle Camere di Commercio (Legge 29.12.1993, n. 580); lo scorporo, dall'articolazione centrale dello Stato, delle grandi amministrazioni dei servizi a rete a carattere nazionale, come le ferrovie (delibera Cipe 12.6.1992, ai sensi della Legge 8.8.1992, n. 359), le poste (Decreto Legge 1.12.1993, n. 487), i telefoni di Stato (Legge 29.1.1992, n. 58), le strade (D.Lgs. 26.2.1994, n. 143); e, ovviamente, la privatizzazione, d'un sol trat-

to, delle principali imprese pubbliche della storia amministrativa, quali l'Ina, l'Iri, l'Eni, l'Enel (Decreto Legge 11.7.1992, n. 333, convertito in Legge 8.8.1992, n. 359)⁵.

In seguito, la riorganizzazione è stata finalizzata a rendere operativo il nuovo riparto di funzioni tra Stato e poteri locali, operato nell'ottica di quello che è stato definito "federalismo amministrativo" (ovvero, forse più propriamente, "federalismo a costituzione invariata")⁶.

A questa seconda stagione possono essere ascritti interventi quali i trasferimenti di funzioni agli enti locali, operati in virtù delle Leggi 15.3.1997, n. 59, e 15.5.1997, n. 127, e del successivo D.Lgs. 31.3.1998, n. 112; i singoli interventi di riforma di grandi enti nazionali, operati in virtù della delega generale per il riordino di queste strutture, di cui al D.Lgs. 29.10.1999, n. 419 (basti citare il caso del riordino dell'ex Azienda Autonoma per gli Interventi nel Mercato Agricolo – Aima, già trasformata in Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura – Agea, D.Lgs. 15.6.2000, n. 188); ma anche l'aziendalizzazione delle strutture sanitarie di base (le preesistenti Unità Sanitarie Locali, divenute Aziende Sanitarie Locali; D.Lgs. 19.6.1999, n. 229).

Il principale e più ambizioso intervento di questa seconda fase, però, è rappresentato senz'altro dal primo tentativo, dopo molti decenni, di ridisegno complessivo di tutta la geografia degli apparati ministeriali e della stessa Presidenza del Consiglio (rispettivamente, D.Lgs. 30.7.1999, n. 300, e D.Lgs. 30.7.1999, n. 303)⁷.

3. Cfr. S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli e G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Carocci, Roma, 2003.

4. Sul clima giuridico-istituzionale nel quale si è svolta questa prima fase cfr. la testimonianza di S. Cassese, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta costituzione dell'Italia unita*, in "Foro italiano", 1994, V, cc. 250 ss.

5. Su quest'ultimo fenomeno cfr. l'inquadramento generale fornito da E. Cardi e M. D'Alberti, *Note intorno alle "destatizzazioni": i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in S. Amorisino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 59 e ss.

6. Su questa fase cfr. G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997: commento*, il Mulino, Bologna, 1998.

7. Sul passaggio A. Pajno e L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, il Mulino, Bologna, 2000.

Si è trattato di un intervento che non è andato esente da critiche, sotto diversi aspetti, e che infatti è stato ben presto seguito da ripensamenti e rimodulazioni, anche importanti (come si avrà modo di rammentare di seguito). Nella sua filosofia generale, ampiamente condivisa da tutte le forze parlamentari, esso ha però posto le basi per una vera e propria “rivoluzione copernicana” nella filosofia generale di organizzazione dei pubblici poteri; designando per gli apparati statali un più chiaro ruolo di indirizzo, programmazione, controllo e definizione delle politiche, e rimettendo l’adempimento dei compiti operativi ad altre strutture (livelli di governo inferiori, enti, o, appunto, agenzie); ma anche, nella logica della sussidiarietà orizzontale, al mercato e al terzo settore⁸.

Gli ultimi anni, però, hanno visto frenare o almeno rallentare un processo di, a volte acritica, “rivoluzione permanente” dell’esistente, ispirata a una filosofia di ridisegno generale forse in qualche misura illusoria e illuministica. Il periodo più recente ha infatti lasciato spazio a una attività che potremmo definire di *fine tuning* rispetto al problema, o di ripensamento rispetto ai modelli ereditati dai periodi precedenti.

Così, all’inizio della XIV legislatura la già rammentata riforma dei ministeri, di cui al D.Lgs. n. 300, del 1999, è stata corretta con il Decreto Legge 12.6.2001, n. 217, convertito in Legge 3.8.2001, n. 317, che ha portato alla ricostituzione di un Ministero della Salute e di un Ministero delle Comunicazioni.

Successivamente, una specifica norma ha previsto una nuova delega generale al Governo per l’ulteriore revisione dell’orga-

nizzazione dei ministeri (Legge 6.7.2002, n. 137)⁹; norma che ha consentito interventi importanti su ministeri-chiave quali Interno (D.Lgs. 30.10.2003, n. 317), Infrastrutture e Trasporti (D.Lgs. 12.6.2003, n. 152), Comunicazioni (D.Lgs. 30.12.2003, n. 366), Lavoro e le Politiche Sociali (D.Lgs. 11.8.2003, n. 241), Beni e le Attività Culturali (D.Lgs. 8.1.2004, n. 3), Economia e Finanze (D.Lgs. 3.7.2003, n. 173)¹⁰.

Parallelamente, alcune funzioni cruciali, che si era ritenuto non avessero trovato una loro nuova soddisfacente collocazione nel panorama amministrativo, sono state riallocate presso la Presidenza del Consiglio, dove per tradizione avevano già trovato, in passato, la loro collocazione (principalmente, è questo il caso della Protezione civile, Decreto Legge 7.9.2001, n. 343). La stessa Presidenza, al contempo, con altre scelte organizzative ha teso ad accentuare il proprio ruolo di guida generale dell’azione amministrativa (istituzione del Dipartimento per l’attuazione del programma di Governo, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3.12.2004), concentrando presso di sé anche strutture deputate a operare in ambiti ritenuti a elevata rilevanza e visibilità e caratterizzanti l’azione del Governo nel suo complesso (così, per fare solo il principale esempio, per l’*e-government*, con l’istituzione del Dipartimento Innovazione e Tecnologie, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.9.2001).

Anche il vasto arcipelago degli altri enti e amministrazioni nazionali ha conosciuto negli stessi mesi interessanti riforme: basti porre mente, solo per stare alle riforme più rilevanti, alla istituzione del Centro

8. Cfr. L. Torchia, *Il riordino dell’amministrazione centrale: criteri, condizioni, strumenti*, in “Diritto pubblico”, 1999, n. 3, pp. 699 ss.

9. Sull’apertura di questa ulteriore fase cfr. la nota di apertura di G. D’Auria (a cura di), *L’organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2005, n. 11, pp. 1133 ss.

10. Su alcune di queste riorganizzazioni v. i saggi di M. Piredda, A. Tardiola e S. Manto in G. D’Auria (a cura di), *L’organizzazione dei ministeri*, cit.

Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – Cnipa, in luogo della preesistente Aipa (D.Lgs. 30.6.2003, n. 196), alla privatizzazione della forma giuridica della Cassa Depositi e Prestiti (Decreto Legge 30.9.2003, n. 269, convertito in Legge 24.11.2003, n. 326)¹¹, alla trasformazione in ente pubblico economico della Agenzia del Demanio (D.Lgs. 3.7.2003, n. 173)¹².

3. L'agenzia: un nuovo modello organizzativo per nuove funzioni

Proprio questi ultimi esempi ci rinviano alla seconda direttrice delle trasformazioni del sistema pubblico. Come già accennato, infatti, mentre le amministrazioni tradizionali venivano sottoposte a questo processo di riorganizzazione a più fasi, la legislazione si è, in altro senso, orientata a introdurre nuove forme organizzative da affiancare alle prime. In altre parole, per far fronte a rinnovate esigenze funzionali e operative delle amministrazioni nazionali, si è ritenuto necessario prevedere la creazione di nuovi modelli organizzativi, appositamente pensati per concretizzare nella maniera più compiuta ed efficace i dettami del nuovo modo d'essere dell'amministrazione.

In questo secondo indirizzo di modernizzazione dell'universo amministrativo italiano, un ruolo centrale ha avuto, in Italia come in molti Paesi dell'area dell'Ocse e non solo, il fenomeno della *agencification*, ovvero della disarticolazione della tradizionale amministrazione per ministeri, a beneficio di una nuova modalità organizzativa: una modalità

ispirata dalla idea-guida (esaminata e rivisitata in modo critico dagli autori del presente volume) della distinzione tra apparati ministeriali più snelli che debbono essere responsabili solo della elaborazione delle politiche, e agenzie dotate di forte autonomia operativa, incaricate di svolgere le attività esecutive, in base a precisi standard di rendimento e con diretta responsabilità nei confronti del ministero di riferimento¹³.

Quello dell'introduzione del nuovo modello organizzativo dell'agenzia è stato, come sempre accaduto nella storia amministrativa per tutti i prototipi strutturali, un percorso non lineare. Anche nel caso delle agenzie, come in quelli dei modelli di più antica configurazione, possono essere individuate diverse fasi che ne hanno caratterizzato la diffusione e il consolidamento (ma anche, nella misura del possibile, la tipizzazione). Senza pretesa di esaurire le possibili chiavi interpretative di questo processo (e delle conseguenti diverse eventuali ipotesi di periodizzazione), dal punto di vista della politica del diritto e degli indirizzi legislativi è probabilmente lecito articolare la vicenda dell'affermazione del modello dell'agenzia in tre distinte fasi.

Dapprima, le agenzie hanno iniziato a sorgere in maniera episodica, al di fuori di una modellizzazione sistematica, presso livelli di governo differenti e con caratterizzazioni disomogenee. A questa fase possono essere ricondotte le principali agenzie regionali, ma anche alcune assai rilevanti amministrazioni nazionali (allora *sui generis*, come l'Aipa (D.Lgs. 12.2.1993, n. 39) o l'Aran (D.Lgs. 3.2.1993, n. 29)¹⁴, molto significative anche

11. Su questa rilevantissima privatizzazione della forma giuridica istituzionale v. G. della Cananea, *La società per azioni Cassa Depositi e Prestiti*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2004, n. 4, pp. 366 ss.

12. M. Piredda, *Il Ministero dell'Economia e delle Finanze*, in G. D'Auria (a cura di), *L'organizzazione dei ministeri*, cit., pp. 1141 s.

13. L. Cassini, *Le agenzie amministrative*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2003, pp. 393 ss. e S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli e G. Vetritto, *Lineamenti*, cit.

14. L. Zoppioli, *L'Aran e i comitati di settore*, in F. Carinci e M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro*, cit., II, pp. 1329 ss.

alla luce del successivo sviluppo dei modelli di agenzie nel nostro paese. L'Aran in particolare, argomentano gli autori, contiene già *in nuce* gli elementi di un modello *idealtipico* di agenzia diverso da quello sviluppato nella successiva seconda fase, e a esso per molti versi complementare (su questo punto si torna *infra*).

In una seconda fase, vi è stato l'entusiasmo e la fioritura del maggior numero di corpi, cui ha fatto seguito l'esigenza di una maggiore tipizzazione e standardizzazione, caratterizzata da elementi in effetti riscontrabili in un ben preciso (quantunque sul piano empirico variegato) modello: quello dell'esperienza britannica del programma di riforma *Next steps*. Questa fase, sviluppata nell'ultima parte degli anni '90, ha riguardato principalmente le agenzie fiscali, o esperienze come quella dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici – Apat (D.Lgs. 6.12.2002, n. 287)¹⁵. Tale fase si è caratterizzata principalmente per il tentativo di introdurre un modello generale dell'istituto *agenzia*.

Infine, la “stabilizzazione” (provvisoria?) della figura dell'agenzia nel panorama normativo italiano è coincisa, negli anni più recenti, con una attività di adattamento dei modelli alle specifiche diverse necessità operative (terza fase). Si tratta di una fase che per alcuni versi può essere considerata quella della maturità dell'istituto dell'agenzia, e che tuttavia per altri versi, secondo gli autori, richiede un ulteriore ripensamento se si vuole che il modello dell'agenzia sia in grado di incidere a fondo sul miglioramento delle prestazioni del sistema delle amministrazioni pubbliche. Sono espressione di questa fase, per differenti aspetti, l'Agenzia Italiana del Farmaco – Aifa (Decreto Legge 30.9.2003, n. 269, convertito in Legge 24.11.2003, n. 326), che

“riscopre” elementi della prima fase e riprende per più versi il modello originariamente tratteggiato dall'Aran, o la già menzionata riorganizzazione dell'Agenzia del Demanio (D.Lgs. 3.7.2003, n. 173), che sviluppa il modello delle agenzie fiscali caratterizzante la seconda fase.

A valle di queste tre fasi, si può dunque dire che la geografia organizzativa dell'amministrazione pubblica italiana si sia arricchita di una nuova figura, l'agenzia pubblica, il cui funzionamento sul piano organizzativo e gestionale ha richiesto di essere attentamente investigato.

4. Il fenomeno dell'agenzia nell'area dell'Ocse

È in questo quadro che si inserisce il contributo del gruppo di ricerca della Sda Bocconi, diretto da Edoardo Ongaro, che ha condotto per il Dipartimento l'indagine i cui risultati sono esposti nel presente volume.

Il lavoro esamina il tema delle agenzie pubbliche come modello istituzionale e organizzativo per la pubblica amministrazione. Le agenzie non rappresentano – a differenza di altri approcci alla riforma del management pubblico – un fenomeno recente, ma l'intensità con la quale nelle ultime due decadi, nei paesi dell'Ocse e in molti altri, i decisori pubblici sono ricorsi a tale modello lo rende un fenomeno che deve essere attentamente esaminato.

Il lavoro si è posto in primo luogo l'obiettivo di definire sul piano organizzativo il fenomeno delle agenzie pubbliche in Italia. Le tre categorie concettuali di: grado e modalità di disaggregazione strutturale, grado di autonomia dell'agenzie, e di grado di contrattualizzazione del rapporto amministrazione di riferimento-agenzia sono categorie, elaborate dalla più rilevante letteratura internazio-

15. Sull'Apat cfr. V. Molaschi, *L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2002, n. 7, pp. 721 ss.

nale in materia¹⁶, che vengono con questo libro introdotte nel dibattito italiano sulla riforma della pubblica amministrazione.

Lo studio presenta una significativa base empirica: le dieci agenzie esaminate, afferenti a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale, locale) e operanti in diversi settori sono casi tanto significativi sul piano teorico quanto rilevanti per il concreto funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Gli studi di caso illustrati nel presente volume permettono inoltre agli operatori, siano essi in forza alle agenzie oppure alle amministrazioni (governo centrale, regionale o locale) cui le agenzie stesse fanno riferimento, di confrontarsi con esperienze estremamente ricche in termini di varietà delle configurazioni istituzionali e degli assetti organizzativi.

Quali i risultati emersi dall'analisi? Richiamando solo alcuni tra i più significativi, e rinviando per una disamina completa alla attenta lettura del volume, un primo risultato emerso dalla ricerca consiste in un dato per alcuni versi atteso (almeno considerando la letteratura scientifica), ma per altri versi sfidante, nel senso che richiede di ripensare ad alcune categorie di interpretazione della riforma delle amministrazioni pubbliche troppo spesso date per scontate. Come illustrato dagli autori nel capitolo 7, nella letteratura manageriale di derivazione anglosassone si è diffuso, tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90, un modello con aspirazioni fortemente prescrittive per la definizione di ciò che sono (debbono essere) le agenzie. In tale prospettiva, le agenzie dovrebbero caratterizzarsi per essere strutturalmente disaggregate, ma raggiungibili dal ministero (princi-

pio del *arm's lenght*) e concentrate sulle *operation*; essere dotate di alta autonomia manageriale, ma non di autonomia strategica, e dovrebbero gestire il loro rapporto con il ministero attraverso forme intense di contrattualizzazione; dovrebbero cioè, in una battuta, concentrarsi sulle *operation* mentre gli uffici del ministero (o assessorato, a seconda del livello di governo cui si fa riferimento) supportano l'elaborazione delle *policy*. Tale schema è stato in letteratura denominato *tripod model*¹⁷, o modello del treppiedi, in quanto si basa sulla contemporanea presenza di disaggregazione strutturale, autonomia e *performance contract* – che insieme costituiscono le tre *gambe* su cui si regge il modello – nel grado e nei modi sopra specificati. Ebbene, gli autori hanno rilevato che nella realtà italiana le agenzie non corrispondono a tale *idealtipo*. Spesso manca del tutto il pilastro del *performance contract*. In qualche altro caso, invece, le agenzie si occupano anche di formulare politiche e godono di un certo grado di autonomia strategica (che è invece esclusa nello schema concettuale del *tripod model*). Insomma, il caso italiano estende le argomentazioni esposte in letteratura secondo le quali tale modello tripodico non ha solido fondamento empirico e non rappresenta che una circoscritta, seppur nient'affatto trascurabile, porzione del mondo delle agenzie reali. Esso può quindi essere utilmente utilizzato come strumento analitico ma non come modello prescrittivo al quale tutte le agenzie reali dovrebbero aderire. Soprattutto, non appare esservi alcuna tendenza necessaria, né a livello internazionale né evidentemente nel contesto nazionale italiano, verso tale modello. Esso può venire

16. Cfr. in merito C. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen e C. Talbot, *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", gennaio 2001; e, per una evoluzione del concetto, C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield e A. Smullen, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. Un altro interessante contributo è K. Verhoest, B. Vershuere, B. G. Peters e G. Bouckaert, *Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management*, in "Management International", 2004, n. 9, 1, pp. 25-35.

17. Cfr. ancora C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield e A. Smullen, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

utilizzato, laddove ve ne siano le condizioni, ma molte altre combinazioni lungo le tre dimensioni sono possibili, e nessuna configurazione appare in qualche modo rappresentare un punto verso il quale vi sia una chiara convergenza. Il fenomeno delle agenzie è molto più vario e complesso di quanto supposto da una certa letteratura, soprattutto professionale.

Un secondo elemento di particolare rilievo spicca in modo particolare. Quella che gli autori chiamano autonomia manageriale (cioè la capacità del management di decidere su personale, assetto organizzativo, impiego delle risorse in generale) delle agenzie italiane risulta essere mediamente elevata, nonostante un basso grado di *re-regulation*¹⁸. Questo dato sembra in linea con le esperienze di altri paesi: la creazione delle agenzie serve anche a gestire in modo più snello ed efficiente una serie di attività, in specie quelle ascrivibili alle categorie delle *operation*.

Va però sottolineato un dato specifico del caso italiano: le agenzie assumono configurazioni diverse da quelle dell'ente territoriale, ma sono quasi sempre soggetti di diritto pubblico, regolate dal diritto amministrativo e sottoposte alla disciplina del pubblico impiego. Non si è manifestata, nel caso italiano, la cosiddetta *re-regulation*, che caratterizza le agenzie, in specie nel mondo anglosassone. Con tale termine ci si riferisce alla riprogettazione delle modalità di funzionamento di tali organismi, sottraendoli alla disciplina normativo-regolamentare valida in generale per la pubblica amministrazione. *Re-regulation*, in una forma molto radicale, potrebbe per esempio significare che le disposizioni del diritto amministrativo non si applicano alle agenzie (più in generale, *re-regulation* significa prevedere che un diverso insieme di istituti giuridici, rispetto a quello in vigore per la pubblica amministrazione, disciplini l'attività delle agenzie).

Nel caso italiano, semmai, si può parlare di una *re-regulation* avvenuta con tutt'altro significato: in vari casi, è stato rilevato che nelle agenzie sono stati utilizzati al meglio i margini di libertà previsti per le amministrazioni pubbliche dopo le riforme avviate all'inizio degli anni '90, parzialmente al di fuori dei condizionamenti culturali e organizzativi (ma non delle disposizioni normativo-regolamentare, che si applicano inalterati) dei quali spesso risente l'istituto pubblico territoriale (Stato, regione o ente locale che sia). In questo senso è possibile dire che la creazione delle agenzie sia stato il momento per una nuova regolazione, nel senso che le agenzie sono state l'occasione per ripensare radicalmente prassi in vigore nelle amministrazioni di riferimento.

Sul piano generale, una alternativa alla *re-regulation* (che rimane una forma di regolamentazione pubblica, *regulation* appunto, anche se di contenuti diversi, da ridefinire, rispetto a quelli che disciplinano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni facenti parte del cosiddetto *core government*) sarebbe quella di creare organizzazioni regolate dal diritto privato (per esempio la società per azioni o la società a responsabilità limitata): una soluzione che comporta però, specialmente quando utilizzata per svolgere funzioni pubbliche (come è nel caso delle agenzie), un rischio significativo da parte del soggetto pubblico di perdita di controllo della funzione svolta e può portare a situazioni in cui si manifestano, in definitiva, nuovi e più ampi problemi di *governance*.

18. Il tema è diffusamente sviluppato in C. Pollitt e C. Talbot (a cura di), *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, Londra e New York, 2004, capitolo 1.

5. Il problema delle agenzie: una agenda per la riforma

Quali le implicazioni di questi e degli altri risultati della ricerca per il decisore pubblico? Per quanto riguarda i *policy maker* (coloro che, nelle diverse posizioni di responsabilità sono chiamati a scrivere le regole del gioco), due sono le questioni cruciali: se servano più agenzie in Italia, e, se sì, a quali modelli improntare la progettazione di nuove agenzie. Gli autori identificano, a partire dalle esperienze studiate sul campo, seppur interpretate alla luce di diverse chiavi teoretiche, due modelli *idealtipici* di agenzie che possono fornire criteri utili per lo sviluppo delle agenzie in Italia¹⁹. Il primo modello, che abbiamo già richiamato in precedenza, si distingue per la presenza congiunta di caratteristiche quali un controllo sull'operato dell'agenzia esercitato primariamente tramite gli *output* e gli *outcome* (non quindi sugli *input*, né tanto meno tramite una supervisione diretta sulle decisioni della dirigenza), in un contesto in cui formulazione della *policy* e gestione delle *operation* sono nettamente separate, e nel quale le agenzie godono di ampia discrezionalità e debbono rispettare solo alcune regole generali, definite appositamente per tale categoria di amministrazioni. Ebbene, tale modello (che all'estero è ben rappresentato dalle agenzie britanniche dell'esperienza del programma di riforma denominato *Next steps*), trova una sua concretizzazione in Italia, per esempio, nel caso dell'Agenzia delle Entrate. Si tratta dunque, per il decisore pubblico, di valorizzare con coraggio strade già intraprese. Infatti, se sono identificate le condizioni di operatività coerenti con le caratteristiche di tale modello (condizioni che sono illustrate in dettaglio nel volume), l'*idealtipo* contrattuale è uno strumento dalle notevoli potenzialità, è cioè un modello in grado di contribuire alla modernizzazione del sistema pubblico, seppure il suo ambito di applicabilità sia molto meno esteso di quanto si riten-

ga comunemente, e fermo restando che l'adozione di tale modello non è in alcun modo una tendenza necessaria – per la quale cioè i governi che non lo adottano sarebbero in ritardo nella modernizzazione del proprio settore pubblico – ma solo un'opzione strategica che i riformatori in una data nazione, esaminando il quadro complessivo delle condizioni in cui si trovano a operare, possono adottare.

Gli autori pongono poi in evidenza come vi sia un secondo modello *idealtipico*, dalle caratteristiche molto diverse, che si basa su dottrine amministrative che propugnano un modello di agenzia i cui tratti salienti sono l'autonomia come garanzia di neutralità (e dunque una sostanziale assenza di contrattualizzazione), la concentrazione di professionalità presso l'agenzia in questione e un ambito di azione che in generale ricomprende sia la formulazione delle politiche che la loro implementazione (e dunque viene tendenzialmente meno la distinzione tra *policy* e *operation*). Anche in questo caso vi è un riferimento reale nella realtà di un paese estero, rappresentato dall'esperienza delle agenzie svedesi, e vi sono nella realtà italiana concretizzazioni che vi si avvicinano, come i casi di Aran e Aifa. L'Aran, come noto, svolge infatti una funzione per la quale è necessario garantire una continuità di indirizzo nella regolazione anche al variare delle maggioranze politiche (a tutti i livelli dei diversi comparti di contrattazione) e di assicurare che la funzione di negoziazione abbia un contenuto tecnico e professionale protetto da eventuali convenienze politiche di breve periodo. L'altro esempio è come detto, almeno per parte della attività svolte, quello di Aifa, che si occupa della regolazione dei processi di sviluppo e immissione sul mercato di farmaci – processi che almeno in parte debbono essere indirizzati da priorità definite su base professionale (che naturalmente non significa non contengano un margine di discrezionalità in capo ai soggetti decisori), e i cui criteri

19. In merito, cfr. più diffusamente il capitolo 7.

sono definiti nell'ambito di una comunità scientifica di riferimento.

La risposta alle due domande sopra è dunque che servono più agenzie, purché sia adottato il modello più adeguato al variare delle condizioni di operatività delle agenzie stesse. Osservano a tal proposito gli autori²⁰ che “[u]na prima conclusione che si può trarre è che il modello contrattuale di agenzia ha nel sistema pubblico italiano ampi margini di estensione. Si è già avuto modo di osservare, infatti, che vi sono diverse realtà che presentano condizioni di operatività che rendono, a parità di altri fattori, favorevole l'adozione del modello contrattuale ma per le quali tale modello non è stato impiegato fino in fondo, o non è stato attivato del tutto”. Al tempo stesso, e in modo complementare, “[u]na seconda conclusione è che vi è ampio spazio anche per il modello di agenzia della neutralità e del centro di competenze, a patto di riconoscere con chiarezza le caratteristiche di tale modello, il suo ambito di applicabilità, le profonde differenze rispetto al modello contrattuale. [...] L'efficacia di ogni intervento di estensione delle agenzie nel panorama del settore pubblico italiano richiede però, ed è questa la terza conclusione, una revisione di alcuni criteri, espliciti o impliciti, contenuti nel D.Lgs. n. 300/99. In primo luogo, come evidente dalla linea di argomentazione sin qui sviluppata, è fondamentale identificare almeno due tipi distinti di agenzie, corrispondenti ai modelli individuati. Questo intervento tuttavia non basta. Per entrambi i modelli è necessario ipotizzare una *re-regulation*, cioè una regolamentazione apposita delle agenzie che garantisca loro condizioni di operatività diverse da quelle delle altre amministrazioni, altrimenti interventi di disaggregazione strutturale rischiano solo di moltiplicare le *burocrazie*, anziché creare organismi nuovi e dalle prestazioni superiori. Gli istituti giuridici attualmente impiegati per le agenzie già costituite (si fa riferimento

all'esperienza dei casi studiati), cioè la società per azioni, l'ente pubblico non economico e l'ente pubblico economico (soprattutto l'istituto dell'ente pubblico non economico, quello di gran lunga più utilizzato) non appaiono infatti del tutto adeguati a permettere lo sviluppo di forme di gestione e di modelli di organizzazione interna fortemente innovativi (anche se [...] esperienze di innovazione talvolta significativa vi sono state). [...] La regolamentazione di cui sopra dovrebbe applicarsi esclusivamente alle agenzie. Altri fenomeni di disaggregazione strutturale e di autonomizzazione (come le *authority*, le imprese pubbliche, i *quangos*, ecc.) verrebbero esplicitamente esclusi”.

È questa una agenda di riforma estremamente rilevante, che merita a nostro avviso di essere considerata attentamente da tutti coloro che, ai diversi livelli di governo e nei diversi ruoli, sono chiamati alla responsabilità di definire le forme e i modelli di azione delle amministrazioni pubbliche.

6. Conclusioni

Da tutto quanto sin qui considerato, emerge con chiarezza come il tema della introduzione del modello dell'agenzia nel contesto della riorganizzazione dei poteri pubblici abbia avuto nelle ultime due decadi e abbia in misura forse sempre maggiore una collocazione di rilievo nel panorama delle riforme della pubblica amministrazione, in un quadro giuridico interpretativo generale piuttosto chiaro e coerente.

Sino a oggi, viceversa, era mancato uno specifico sforzo volto a interpretare e spiegare le diverse e successive esperienze verificatesi nella realtà italiana alla luce di un generale programma di ricerca di carattere internazionale ampiamente condiviso, quale quello al quale gli autori hanno fatto sistematico riferimento.

20. Cfr. pagg. 184 e s. del volume.

La presente indagine, realizzata dal Dipartimento con il supporto della Divisione Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, nell'ambito dell'*Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* attivato già da alcuni anni presso l'Ufficio Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni, colma finalmente questo vuoto.

L'indagine, di carattere qualitativo, ha preso in considerazione alcune delle agenzie (nel senso tecnico-giuridico dato dal quadro normativo nazionale), ma anche degli enti pubblici che operano con ampio margine di autonomia a supporto dei ministeri secondo quella dinamica che caratterizza, al di là della terminologia di legge e della qualificazione nominalistica, il fenomeno della *agenzia* in senso lato, come investigato nella letteratura scientifica internazionale in materia.

Di ognuna delle organizzazioni prese in esame sono stati indagati i principali aspetti organizzativi e gestionali, nonché la configurazione del sistema dei rapporti con la amministrazione di riferimento, proprio allo scopo di iniziare a tracciare una mappa affidabile su

caratteri e limiti delle esperienze già esistenti in Italia.

Approfondimenti come questo contribuiscono a inserire l'Italia, come forse mai in passato, nel cuore della riflessione e della progettualità sulla modernizzazione del sistema amministrativo in ambito internazionale, stimolato dall'Ocse come dal pubblico dibattito animato dagli studiosi della materia, rendendo comparabili le nostre migliori esperienze con quelle degli altri Paesi e sottraendole all'isolamento e alla irrilevanza rispetto a tale dibattito nelle quali troppo spesso si sono trovate confinate in passato. Lo sforzo del Dipartimento in questa direzione è convinto e costante in tutte le sue linee di intervento; l'indagine riportata nel presente volume ne rappresenta una ulteriore testimonianza.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Il fenomeno dell'*agencification* ha contraddistinto molti dei processi di riforma del settore pubblico nei Paesi industrializzati.

Alla base di questa linea di cambiamento è stata la convinzione che i consolidati apparati burocratici, tipicamente elefantiaci e uniformati a culture e regole di funzionamento tradizionali, non fossero più in grado di garantire congiuntamente un efficace sviluppo delle *policy* e la concreta messa in atto delle stesse.

Organismi più focalizzati su specifici ambiti, altamente qualificati sul piano professionale, snelli ed efficienti, sembravano così meglio rispondere alle esigenze di modernizzazione e di miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico.

A partire da questi assunti condivisi, il processo di costituzione e sviluppo delle agenzie ha in realtà poi conosciuto impostazioni e percorsi assai differenziati, i cui estremi sono sintetizzati nelle esperienze della Svezia e del Regno Unito, all'interno di un continuum comunque ricco di peculiarità e sfumature.

All'interno di questo quadro, l'esperienza italiana, anche nel dibattito internazionale, risulta essere poco conosciuta. Non vi è dubbio che, a partire dagli anni '90, anche il nostro Paese abbia con decisione intrapreso la via della costituzione di nuovi organismi relativamente indipendenti. Come spesso avviene tuttavia nei periodi di grandi e intensi cambiamenti, non è facilmente individuabile dietro queste iniziative un disegno orga-

nico e integrato di riforma dell'assetto del settore pubblico. Piuttosto, si è assistito nel tempo al susseguirsi di provvedimenti e decisioni che variamente hanno interpretato il fabbisogno di *agencification*, sino a configurare una situazione a oggi alquanto eterogenea e diversificata nei diversi ambiti e settori di riferimento.

Si è avvertita, di conseguenza, la necessità di fare il punto sulle caratteristiche assunte dal sistema delle agenzie in Italia e al tempo stesso di esprimere prime valutazioni di insieme utili a guidarne lo sviluppo nel prossimo futuro.

La prima difficoltà incontrata nella ricerca è stata di carattere definitorio, ovvero collegata all'esigenza di circoscrivere i confini del fenomeno dell'agenzia all'interno di un settore pubblico, quale quello italiano, tipicamente caratterizzato dalla compresenza di numerosi e articolati organismi. Anche alla luce dell'analisi della letteratura internazionale e delle esperienze maturate in altri paesi, si è quindi giunti a qualificare le agenzie pubbliche quali "organizzazioni facenti parte della pubblica amministrazione, distinte dall'organizzazione ministeriale (quindi riconoscibili da soggetti terzi), interagenti con un organo di natura politica e sottoposte alla direzione politica del medesimo" (cfr. capitolo 1). In buona misura, quindi, le agenzie si configurano quale strumento di attuazione delle politiche, sebbene il loro ruolo non sempre sia confinabile al presidio delle *operation* ma possa estendersi sino agli aspetti di integrazione tra politica e amministrazione.

Per meglio comprendere il fenomeno si è quindi deciso di svolgere un'articolata analisi sul campo, attraverso l'indagine di dieci esperienze significative attualmente operanti in settori molto differenziati. Si è sviluppata quindi, forse per la prima volta in modo sistematico, una ricerca empirica volta a classificare le agenzie indagate sulla base di tre fondamentali dimensioni: il grado di disaggregazione strutturale (livello di separatezza istituzionale, complessità del *task* e grado di specializzazione); il grado di autonomia (strategica, manageriale e finanziaria); il grado di contrattualizzazione del rapporto con l'amministrazione di riferimento.

Il quadro risultante è di grande varietà. Accanto ad alcuni tratti comuni, si delineano importanti differenze. Così, il grado di separatezza e autonomia istituzionale varia fortemente, nonostante tutte le agenzie abbiano una propria personalità giuridica. Il *task* appare di regola focalizzato rispetto a uno specifico ambito di *policy*, sebbene in molti casi lo stesso compori il presidio di varie funzioni e servizi operativi. L'autonomia finanziaria è in generale limitata, così come quelle strategica, a fronte tuttavia di ampi spazi di discrezionalità sul fronte manageriale. La maggior parte delle agenzie regola i rapporti con il Ministero attraverso accordi formalizzati e contratti, anche se molto poco sviluppate sono le pratiche di *performance contracting* (cfr. capitolo 6).

Forse uno dei risultati principali emergenti dalla ricerca è peraltro rappresentato proprio dal fatto che l'uniformità di assetti e regole di funzionamento è un principio che male si presta a essere applicato a contesti e condizioni estremamente diversificate.

Non si tratta quindi di individuare il modello di agenzia, quanto piuttosto valutare l'utilità dello sviluppo di un sistema delle agenzie, fortemente caratterizzate da tratti di specificità e al più riconducibili ad alcuni *idealtipi* di riferimento.

In questa direzione si è proceduto a qualificare due distinti modelli: quello contrattua-

le (più vicino all'esperienza del noto programma britannico *Next steps*) e quello del centro di competenze (più affine all'esperienza svedese). Nel primo caso si delinea una netta separazione tra l'attività di *policy making* e le *operation*, che diventano il *focus* dell'attività di agenzie fortemente autonome dal punto di vista manageriale e gestite attraverso sistemi strutturati di *performance contracting*. Nel secondo caso l'agenzia assume un ruolo di rafforzamento della neutralità dell'azione amministrativa rispetto alla politica, rappresenta luogo di accumulo e sviluppo delle competenze e si rapporta agli apparati centrali attraverso articolate strutture di *governance* (cfr. capitolo 7).

Entrambe le ipotesi risultano essere utilmente percorribili e non necessariamente incompatibili. *Mission* e natura dell'attività dell'agenzia, specifiche condizioni di contesto e operative, politiche complessive di settore, obiettivi di sviluppo di medio e lungo periodo, rappresentano in tal senso solo alcuni dei possibili fattori che possono influenzare la scelta di posizionamento verso l'uno piuttosto che l'altro modello.

Qualunque sia la soluzione adottata, appare comunque chiaro che la scelta di *agencification* deve segnare una netta discontinuità rispetto alle tradizionali logiche di funzionamento delle amministrazioni centrali. In altri termini, la creazione di agenzie non può limitarsi a mere operazioni di riallocazione di funzioni e responsabilità in ambiti semplicemente più ristretti e focalizzati. Non si tratta, infatti, di semplici operazioni di *downsizing* degli apparati ministeriali, quanto piuttosto dell'affidamento a nuovi e diversi organismi di funzioni un tempo direttamente gestite dalle strutture centrali. In questa prospettiva, evidenzia la ricerca, fondamentale appare un'attività di *re-regulation* delle agenzie, ovvero la definizione di un quadro di regole ad hoc tale da garantire loro reale efficacia nella produzione dei risultati attesi. In altri termini, l'attivazione di un sistema di agenzie non deve indurre il rischio di moltiplicazione di apparati burocratici e di incre-

mento conseguente della complessità e farraginosità delle relazioni da gestire, a fronte di un quadro maggiormente articolato di organismi e responsabilità.

Efficienza ed efficacia decisionale, snellezza operativa, miglioramento complessivo della qualità dell'azione e dei risultati prodotti, sono infatti alla fine i criteri di valutazione con cui quali si dovrà misurare il sistema delle agenzie. L'esperienza sinora condotta appare in questo senso a luci e ombre, ovvero dimostra che questi vantaggi sono conseguibili ma che spesso risultano depotenziati da un non chiaro disegno progettuale e attuativo.

Il futuro del processo di *agencification*, ormai esaurita la fase di sperimentazione, si giocherà quindi sulla capacità di dare coerenza e organicità al percorso di consolidamento e razionalizzazione.

In questa prospettiva ci auguriamo che i risultati emersi dalla ricerca possano dare utili elementi di riflessione e spunti propositivi ai *decision maker* e a chi, più in generale, sarà a vario titolo coinvolto nell'attuazione dei processi di riforma del prossimo futuro.

Giovanni Valotti

1. Il fenomeno delle agenzie

1.1 Un trend globale

Il tema delle agenzie pubbliche come modello istituzionale e organizzativo per la pubblica amministrazione presenta due tratti salienti dei quali tener conto: anzitutto esso – a differenza di altri approcci alla riforma del management pubblico – non è un fenomeno recente, nel senso che tale tipo di organizzazioni vanta esempi risalenti a più di due secoli fa nell'amministrazione di molti paesi, e segnatamente in quella del nostro¹. In secondo luogo, il fenomeno delle agenzie si contraddistingue per la sua eterogeneità, che si esprime lungo molteplici dimensioni di analisi, dalla natura delle funzioni svolte alla collocazione istituzionale, dalla rilevanza delle risorse economiche assegnate alle finalità cui esse sono rivolte.

Agenzie pubbliche sono sorte, seppur con diverse denominazioni, in molti Paesi, tanto nell'area Ocse, quanto nei paesi in via di sviluppo. Lo Stato che vanta la più lunga tradizione in termini di agenzie è la Svezia: a partire dal 1700 sono state create più di 400 agenzie, molte delle quali operano a livello centrale e la cui autonomia è sancita a livello costituzionale. Un'esperienza analoga è presente in Finlandia e anche gli Stati Uniti sono ricorsi alla creazione di agenzie a livello federale sin dalla loro unificazione.

È tuttavia a partire dalla fine degli anni '80 che si osserva una progressiva diffusione del ricorso a tale modello (anzi, *modelli*, poiché plurime e differenziate sono le declinazioni concrete dell'idea di agenzia nei diversi Paesi e nelle varie fasi di riforma del settore pubblico) secondo percorsi di riforma che spaziano dalla implementazione di un programma di vasta scala, come in Gran Bretagna, alla sperimentazione di progetti di minore portata, coinvolgenti un ridotto numero di organizzazioni, come in Australia, Danimarca, Lettonia². Altre esperienze si collocano nel mezzo. L'amministrazione olandese, nel 1991, nell'ambito del programma *agentschappen*, ha introdotto 22 agenzie, coinvolgendo il 26% dei dipendenti pubblici. In Giappone sono state progettate più di 80 *Independent Administrative Corporations*. Anche molti Paesi in via di sviluppo, come la Jamaica, alcuni stati Centro-africani e alcuni Paesi dell'Est europeo, su indicazione di organizzazio-

1. La riorganizzazione dello Stato sabaudo promossa nel 1720 a opera del re Vittorio Amedeo vide, accanto alla costituzione di alcuni nuovi ministeri, l'istituzione di tre agenzie: finanze, tesoro, real casa.

2. Per alcune delle considerazioni di seguito espresse si fa riferimento a C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen, *How governments do things through semi-autonomous organizations*, Palgrave, New York, 2004.

ni internazionali come l'Ocse e la Banca Mondiale, hanno dato il via a progetti volti all'introduzione di agenzie.

Al fine di delineare un quadro di riferimento delle principali esperienze di ricorso al modello delle agenzie, si può utilmente fare riferimento alle riforme introdotte in cinque Paesi: Svezia, Stati Uniti, Canada, Nuova Zelanda e Gran Bretagna³. Il successivo paragrafo esamina, a fini esemplificativi, l'evoluzione delle agenzie pubbliche in queste nazioni.

1.2 Un fenomeno variegato: le agenzie pubbliche in cinque Paesi

1.2.1 La Svezia

Il governo svedese è caratterizzato da un'importante separazione fra potere centrale, rappresentato da governo, dipartimenti ministeriali e Parlamento, e potere amministrativo, rappresentato dalle agenzie. L'autonomia delle agenzie non è recente, poiché tale organizzazione decentrata dell'amministrazione risale ai primi anni del XIX secolo. A oggi esistono 13 ministeri, responsabili dell'elaborazione delle politiche pubbliche, e circa 250 agenzie, gran parte delle quali centrali, operanti cioè su scala nazionale e aventi il compito di attuare tali politiche.

Dal 1980, in seguito a una serie di problemi economici, l'amministrazione svedese ha attraversato due periodi di riforma, nei decenni '80 e '90. La seconda ondata di riforme, in particolare, si è concentrata sulle questioni della *produttività* delle amministrazioni e sull'introduzione di logiche manageriali in ambito pubblico; uno degli obiettivi era di modificare in parte le agenzie che, seppur dotate di alta autonomia, erano ancora poco orientate ai risultati. Per realizzare tale riforma il Parlamento ha adottato la *Civil Service Ordinance* e un *Public Administration Act* tramite il quale si è costituito il Ministero della Pubblica Amministrazione. Questi due interventi normativi hanno alleggerito e semplificato le procedure amministrative in modo significativo e fornito ai responsabili delle agenzie una libertà ancora maggiore nella gestione della struttura e del personale. Altro obiettivo della riforma era quello di alleggerire il controllo politico sulle agenzie. Tale obiettivo ha trovato traduzione nell'introduzione di leggi quadro che, senza specificare in modo dettagliato le azioni concrete da svolgere, lasciano alle agenzie un maggiore spazio di manovra per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi concordati. Inoltre, grazie ad alcune modifiche apportate alla legge sulla gestione del bilancio (*Supplementary Finance Bill*), si è introdotto un processo di programmazione triennale e si è integrata al processo di bilancio l'analisi della performance.

L'intero meccanismo è in qualche modo protetto da una sorta di clausola generale: in Svezia, infatti, l'autonomia delle agenzie è sancita costituzionalmente e inoltre alle agenzie è riconosciuta la possibilità

3. Per le informazioni di seguito esposte cfr. tra gli altri:
C. Pollitt e C. Talbot (a cura di), *Unbundled Government, A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London, 2004;
J. Auger, *Les agences administratives dans trois pays de l'Ocde*, Enap (internet paper), 2000;
R. Mukherjee e J.K. Wilkins, *Unbundling bureaucracy through agency creation*, The Institute of Public Administration of Canada (internet paper), 1999;
A. Schick, *Why most developing countries should not try New Zealand reform*, (internet paper) 1998;
P. Greer, *Transforming Central Government*, Open Press, 1994.

di presentare proposte di legge al Parlamento nelle materie di propria competenza. Il governo o il singolo ministro, inoltre, non possono intervenire sulle decisioni assunte dall'agenzia nell'ambito dell'esercizio delle competenze a questa attribuite dalla legge. Le agenzie sono interamente responsabili delle loro politiche di gestione del personale, dei loro sistemi contabili, della loro gestione finanziaria e delle loro decisioni di investimento. Questo ampio margine di autonomia è integrato con previsioni legislative volte ad assicurare il coordinamento dei mezzi, la trasparenza della gestione e la comparabilità tra le differenti organizzazioni. A differenza di quanto rilevato in altri casi (Regno Unito e Stati Uniti), la relazione fra ministeri e agenzie non è regolata tramite accordi o contratti, ma si basa su un *dialogo istituzionale* regolare e costante in merito a obiettivi e risultati. Il processo di programmazione dell'attività delle agenzie, nel caso svedese, si svolge in cinque fasi:

- il governo definisce gli obiettivi di lungo periodo;
- i ministri trasmettono tali obiettivi alle agenzie accompagnandoli con direttive precise;
- le agenzie sottopongono le loro proposte di bilancio al governo;
- il governo autorizza i bilanci e approva definitivamente gli obiettivi;
- le agenzie traducono gli obiettivi in programmi, gestiscono le operazioni e rendono conto del loro operato al governo e al parlamento.

Il governo svedese ha poi introdotto nuove misure che, per esempio, consentono all'agenzia di impiegare i proventi derivanti dalla cessione delle sue attività a terzi per coprire i costi di funzionamento o, nell'ambito delle autorizzazioni di spesa, di realizzare un risparmio o un deficit annuo non superiore comunque a una percentuale relativamente contenuta (5 %) del budget.

1.2.2 Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti il termine agenzia è usato indifferentemente per indicare agenzie, authority, uffici, amministrazioni, e sovente anche i dipartimenti ("ministeri"); l'aspetto terminologico appare quindi di scarsa rilevanza. In pratica, sono considerate agenzie tanto le unità amministrative federali dotate di una sostanziale autonomia nell'esercizio di specifiche funzioni, quanto gli enti governativi soggetti a una supervisione continua e dettagliata da parte dell'esecutivo. Le funzioni svolte dalle agenzie sono le più diverse; esse esercitano poteri legislativo-regolamentativi, poteri di tipo quasi-giudiziario e poteri di tipo esecutivo; partecipano, spesso attivamente, al processo di definizione delle politiche pubbliche a vari livelli. Le funzioni esercitate dalle agenzie, intese in questa accezione ampia, vengono fatte rientrare sostanzialmente in due grandi categorie: da un lato si trovano le agenzie regolamentative indipendenti, dall'altro le agenzie esecutive dipendenti. Le prime sono dotate di un'autorità quasi legislativa che trova fondamento in una delega da parte del Congresso; le seconde sono invece istituite all'interno del ramo esecutivo. Tuttavia, la differenza non è

sempre così netta: alcune agenzie a carattere esecutivo svolgono anche funzioni di tipo regolamentativo.

La necessità dell'istituzione di agenzie regolamentative indipendenti viene normalmente spiegata in relazione a diverse opportunità: sviluppare funzioni di regolazione in aree particolarmente critiche, affrontare problemi caratterizzati da un'elevata complessità tecnica, agire al di fuori di considerazioni politiche di parte. Le agenzie esecutive, invece, sono organi del governo incaricati di realizzare le politiche dell'amministrazione e il dirigente responsabile dell'agenzia intrattiene un rapporto fiduciario direttamente con il presidente. Tali agenzie hanno una notevole autonomia operativa e la Corte Suprema ha tradizionalmente lasciato molto spazio alle stesse riguardo alle procedure da adottare.

Anche negli Usa il mondo delle agenzie è stato interessato da progetti di riforma. In seguito alla pubblicazione, nel 1993, del rapporto *Creating a Government that works better and costs less*, realizzato dal vice presidente Gore, la riforma dell'amministrazione federale statunitense si è concretizzata in tre fasi. La prima, avviata nel 1993, ha puntato sul miglioramento della gestione; la seconda, intrapresa direttamente dal vice presidente nel 1994, si è concentrata principalmente su un ripensamento complessivo del ruolo dello Stato; la terza, invece, è quella che più interessa il mondo delle agenzie. Tale riforma, infatti, promossa direttamente dal presidente Clinton nel 1997, ha puntato l'indice sulla necessità di migliorare la performance delle agenzie. Nel 1997 il Congresso ha introdotto un nuovo istituto: le *Performance Based Organizations* (Pbo). Esse sono regolate dal *Performance Based Organization Bill*; tale atto fornisce una descrizione rigorosa e dettagliata degli elementi che contraddistinguono tali organizzazioni e in particolare i poteri del *chief operating officer* (il direttore), la flessibilità nella gestione, la revisione periodica dell'organizzazione. Per essere selezionata e candidata a una trasformazione in Pbo, un'unità amministrativa deve: avere un compito preciso e offrire un servizio che sia misurabile, possedere le capacità per valutare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi, e, infine, essere chiaramente riconducibile alla responsabilità di un segretario di dipartimento, il cui supporto è ritenuto necessario per la trasformazione in Pbo. A seguito dell'approvazione di tale legge, l'amministrazione federale ha posto in essere un progetto pilota, la *St. Lawrence Seaway Development Corporation*, con l'obiettivo di evidenziare i problemi associati all'implementazione dei diversi elementi indicati dalla legislazione.

Il quadro legislativo in cui dovrebbe svolgersi la gestione delle Pbo è ben definito: esso prevede un documento programmatico che ogni cinque anni il segretario di dipartimento e il *chief operating officer* devono definire, delineando obiettivi e limiti assegnati all'azione dell'agenzia. Ogni anno, inoltre, il *chief operating officer* deve preparare e fare approvare dal segretario di dipartimento un documento in cui sono definiti gli obiettivi operativi che l'organizzazione intende realizzare nonché gli indicatori ritenuti idonei a misurare tale perfor-

mance. Il *chief operating officer* è direttamente responsabile, dinnanzi al segretario di dipartimento, del raggiungimento degli obiettivi e la sua retribuzione è strettamente legata alla performance, potendo dunque ridursi o aumentare in modo anche rilevante. La legge impone al segretario, dopo un periodo di cinque anni dalla creazione di una Pbo, di trasmettere al presidente un rapporto in cui si esprime un giudizio circa l'opportunità di continuare o meno a svolgere l'attività in forma di agenzia.

1.2.3 Il Canada

L'iniziativa *Canadian Public Service 2000* è stata annunciata nel 1989 dall'allora Primo Ministro J. Mulroney, con il fine di rinnovare la pubblica amministrazione e rendere il servizio pubblico canadese del ventunesimo secolo il più efficiente possibile.

Il processo di riforma si è realizzato attraverso una estesa revisione delle organizzazioni pubbliche e un'ampia consultazione delle parti coinvolte. Sono state create 10 *task force*, a ognuna delle quali è stata assegnata una delle possibili aree di intervento. Compito di questi organi è stato quello di delineare, in rapporti dettagliati, una serie di raccomandazioni sul rinnovamento della pubblica amministrazione canadese.

A un anno dalla costituzione di queste *task force*, il Primo Ministro ha pubblicato un *libro bianco*, delineando le successive fasi della riforma. La riforma ha richiesto diversi interventi normativi, tra cui il *Finance and Administration Act*, il *Public Employment Act* e il *Public Service and Staff Act*. Come parte integrante del processo si è prevista la creazione in fase sperimentale di quindici *Special Operating Agencies* (Soa). Si è trattato di organizzazioni chiamate a produrre quei servizi per i quali si riteneva opportuno procedere a una successiva privatizzazione. Tali agenzie sono dirette da dirigenti responsabili verso i propri dipartimenti, ma non verso il vertice politico; inoltre esse non rispondono dinnanzi al Parlamento e ciò ha ridotto notevolmente i loro spazi di autonomia, facendo sì che gli stessi autori della riforma ne parlassero in termini di "progetto dimostrativo".

Il cambio di maggioranza intervenuto nel 1995 ha avuto chiare conseguenze sul progetto di creazione delle Soa: alcune di queste agenzie sono state reincorporate nei dipartimenti, per altre si è proceduto a una privatizzazione, altre infine sono state riorganizzate al fine di definirne meglio le funzioni. Sebbene a livello federale ci sia stato un momento di stasi nella diffusione del modello agenzie, questo ha però trovato terreno fertile in alcune province e in particolare nella provincia di Manitoba. Il governo di tale provincia, già dal 1991, nel *Budget Address* annuale ha individuato nelle Soa lo strumento ideale per affrontare il tema del *alternative service delivery* e nei nove anni successivi ha proceduto alla creazione di diciassette agenzie.

La regolazione dei rapporti fra queste organizzazioni e il governo provinciale è contenuta nello *Special Operating Agencies Financing*

Authority Act del 1992. La soluzione si differenzia da quella di molti altri Paesi prevedendo la costituzione di un organo, la *Financing Authority* appunto, sotto il controllo diretto del Tesoro, chiamato a garantire la trasparenza dell'operato delle agenzie. Da un punto di vista organizzativo, le Soa provinciali non si discostano dal modello impiegato a livello federale; il dirigente posto a capo dell'agenzia è direttamente responsabile nei confronti del vertice amministrativo del ministero di riferimento e non del vertice politico. Per garantire una maggiore autonomia nella gestione, vengono definiti una *operating charter*, che delinea il quadro degli obiettivi e delle deleghe concesse a ogni agenzia, e un *management agreement* in cui sono elaborati i profili finanziari e contabili necessari alla realizzazione degli obiettivi assegnati. Il sistema di responsabilità prevede inoltre la produzione di un business plan pluriennale, su cui avviene la valutazione dei risultati prodotti dall'agenzia, e di un *report* annuale che viene sottoposto al Parlamento. L'esperienza delle Soa provinciali canadesi è limitata a alcuni ambiti di attività, nei quali è possibile generare ricavi e prevedere un sistema di autofinanziamento che riduce in gran parte i problemi di responsabilità nell'assegnazione e impiego delle risorse. Le diciassette agenzie producono ricavi annui intorno ai cento milioni di dollari e sono considerate un laboratorio in cui sperimentare nuove tecniche di management e nuovi sistemi di valutazione.

1.2.4 La Nuova Zelanda

La Nuova Zelanda, sul finire degli anni '80, ha introdotto un gran numero di riforme per affrontare la situazione di deficit prodottasi negli anni precedenti e migliorare l'azione della pubblica amministrazione. In tale processo, un ruolo centrale è stato non a caso svolto dal Tesoro, che ha delineato le priorità politiche e tradotto le stesse in programmi, facendo pieno ricorso ai contributi teorici diffusi in tema di management e di modelli microeconomici (per un quadro d'insieme, Boston et al., 1996; per una valutazione della riforma del management pubblico in Nuova Zelanda, Schick, 1996). La riforma si è realizzata a partire da due importanti interventi di tipo legislativo.

Nel 1988 viene approvato lo *State Sector Act* avente due obiettivi principali: la definizione di un nuovo schema di relazione fra i ministri e i dirigenti a capo dei dipartimenti, con il superamento della figura del direttore generale permanente e l'inserimento dei *chief executive*, a tempo determinato responsabili della performance del dipartimento. In secondo luogo, viene prevista l'introduzione di nuove relazioni contrattuali nel regime di impiego dei dipendenti pubblici, attribuendo al capo dipartimento alcune competenze in termini di livelli salariali e politica del personale. Nel 1989 viene quindi approvato il *Public Finance Act* che definisce lo schema legislativo in cui si sono poi inserite ulteriori riforme di tipo finanziario. Tra esse vanno ricordate: l'attribuzione ai dipartimenti di una responsabilità diretta in materia di investimenti, l'elaborazione di sistemi di *reporting* che contengano indici e misure idonei alla valutazione della performance,

la separazione all'interno dei dipartimenti fra soggetti clienti e soggetti erogatori e la regolazione contrattuale dei rapporti fra gli stessi. Nel periodo successivo, si avvia una fase di profonda trasformazione, tanto da far parlare della riforma neozelandese come di uno fra i processi più ambiziosi e radicali tra tutti quelli realizzati nel mondo. Malgrado infatti tale esperienza condivida con altre, e in particolare con quella britannica, gran parte dei principi, i termini di realizzazione della stessa si contraddistinguono per una rapidità e radicalità d'esecuzione che non trova pari nella storia delle riforme del management pubblico degli ultimi 25 anni.

La riforma neozelandese, ispirata dall'idea di sostituire le tradizionali relazioni gerarchico-burocratiche con forme di *contract management*, chiarisce come di seguito illustrato il ruolo e le responsabilità dei ministri: essi sono responsabili dinnanzi al parlamento per ogni questione politica e sono altresì responsabili degli *acquisti di servizi* che realizzano per svolgere le attività del dipartimento e realizzare gli obiettivi che si sono proposti. Tali acquisti possono essere svolti presso soggetti privati o presso organizzazioni pubbliche. In questo secondo caso si è in presenza di unità organizzative che possono essere ricondotte al modello delle agenzie, siano esse dedicate alla produzione di un servizio piuttosto che allo svolgimento di una funzione di supporto tecnico (informatico, legale) o di staff (servizi finanziari, *auditing*, sistemi di gestione). Ciascuna di queste agenzie ha un bilancio e un sistema di programmazione che definisce le attività e gli obiettivi che devono essere realizzati con le risorse assegnate; le unità di supporto possono vendere i loro servizi alle altre unità e all'esterno; le unità di produzione possono inoltre ricorrere all'acquisto degli stessi servizi da soggetti esterni. Il ministro è responsabile di verificare che queste unità di produzione agiscano in coerenza con la loro missione e che nell'amministrazione delle stesse sia mantenuto un orientamento alla creazione del valore pubblico. Ma per quanto riguarda attività di gestione diretta le responsabilità del ministro e dei suoi collaboratori sono confinate alle (contenute) risorse che sono affidate al ministero (per definire tale nuovo modello e il radicale cambiamento che implica nella struttura del settore pubblico si è fatto ricorso all'espressione: "Dalla burocrazia allo Stato contrattuale").

Anche nel contesto neozelandese si sono verificate tensioni fra autonomia e responsabilità, ma ciò più che tradursi in restrizioni alle libertà delle agenzie ha condotto a un'ulteriore specificazione dei ruoli e in particolare a uno sforzo nello sviluppo di una migliore informazione sulla performance realizzata. Alla luce dei cambiamenti realizzati è possibile affermare che ogni elemento della riforma è stato delineato al fine di creare o rafforzare le relazioni di tipo contrattuale esistenti all'interno dell'amministrazione ministeriale tra soggetti produttori e soggetti consumatori di beni e servizi. I ministeri si trovano dal lato della domanda, le agenzie possono invece trovarsi a entrambi i lati della negoziazione fornendo, per esempio, risorse quando negoziano i contratti di impiego dei loro dirigenti o acquista-

no servizi, promettendo risultati quando negoziano accordi di fornitura con i dipartimenti ministeriali e accordi sulla performance con il *State Service Commissioner*.

1.2.5 La Gran Bretagna

La riforma dell'amministrazione pubblica nel Regno Unito trova le sue radici, almeno in parte, nel rapporto della *commissione Fulton* pubblicato nel 1968⁴. Questo rapporto riconosce il bisogno che il *civil service* britannico affronti dei cambiamenti paralleli a quelli che stanno coinvolgendo la società; nel fare questo suggerisce il superamento della filosofia ottocentesca che ha caratterizzato tradizionalmente l'amministrazione, dal rapporto Northcote-Trevelyan del 1854 in poi, e critica severamente la gestione del governo, suggerendo l'implementazione di un nuovo approccio. Nel palesare questo giudizio, Fulton si fa promotore di un principio che a suo dire deve informare l'azione della pubblica amministrazione: *look at the job first*. Il *civil service* dovrebbe cioè rivedere continuamente le sue attività e il modo in cui queste vengono svolte al fine di prevedere tempestivamente se siano emerse nuove necessità o se si siano rese necessarie nuove competenze che occorre quindi acquisire. Il rapporto Fulton resta un punto di riferimento anche per quanto concerne il tema delle agenzie. Vi si trovano, infatti, alcune proposte come:

1. separare quei dipartimenti che svolgono principalmente una funzione di programmazione da quelli aventi meramente funzioni di tipo operativo;
2. tradurre in soluzioni organizzative concrete il principio della responsabilità manageriale per aree definite e misurabili di risultato.

Tali idee contengono in nuce i fondamenti del modello delle agenzie. Occorre tuttavia attendere il 1982 per assistere alla prima grande riforma nel senso indicato dal rapporto Fulton: si tratta della *Financial management initiative*, che da molti è considerata il necessario presupposto logico al successivo grande intervento di riforma, l'iniziativa *Next steps*. L'obiettivo della riforma dell'82 è quello di dare nuova configurazione al processo decisionale, attribuendo maggiori responsabilità alla dirigenza e sviluppando nuovi strumenti di programmazione e controllo. In tale direzione vengono introdotti nuovi sistemi contabili che individuano i diversi centri di costo e delegano ai dirigenti la gestione delle risorse a essi attribuite, viene prevista la produzione periodica di *report* sull'attività svolta, viene delegato ai *Deputy Secretary*, cioè ai vertici amministrativi dell'organizzazione ministeriale, il compito di suddividere i budget a essi assegnati tra le varie unità che compongono l'organizzazione, viene inoltre prevista la nomina all'interno di ogni divisione di un *Divisional Finance Officer* avente il compito di vigilare sul funzionamento del sistema e fornire il supporto necessario alla sua implementazione. L'intero sistema è progettato al fine di incrementare il livello di informazioni disponibile e distribuire le responsabilità all'interno della struttura: in altri termini sapere chi fa che cosa e quanto costa.

4. *Next Steps Agencies and associated reform*, 1998, Companies House-Department of Trade and Industry (internet paper).

Nel 1987, il governo pubblica il *rapporto Ibbs* intitolato *Improving Management in Government: the Next Steps*. Il rapporto suggerisce di procedere a un vasto decentramento nell'amministrazione e nella produzione dei servizi per la cittadinanza e inoltre di introdurre su larga scala un sistema di gestione della performance. In particolare vengono presentate sette conclusioni prodotte dall'analisi dell'amministrazione allora esistente:

- la dirigenza e il personale coinvolti nella produzione dei servizi, cioè circa il 95% del *civil service*, sono convinti che lo sviluppo di una gestione basata su budget e obiettivi chiari migliori i risultati;
- molti dipendenti sono consapevoli del fatto che la dirigenza attuale è dominata da persone le cui competenze si limitano al supporto alla definizione di politiche pubbliche avendo scarsa dimestichezza con le questioni *meramente* gestionali;
- i dipendenti pubblici con maggiore anzianità tendono a rispondere in modo inflessibile alle priorità definite dal vertice politico;
- la grande diversità e la complessità delle funzioni attribuite a certi dipartimenti e il sempre maggiore carico informativo richiesto hanno notevolmente incrementato il lavoro che ogni ministero deve svolgere;
- le pressioni sui dipartimenti si indirizzano principalmente sulle spese e sulle attività mentre c'è scarsa attenzione sui risultati;
- ci sono poche pressioni esterne efficaci rivolte a un miglioramento della performance;
- il *civil service* è troppo grosso e complesso per esser gestito come un'unica entità.

Il sistema che il rapporto suggerisce di implementare ricalca grosso modo i temi già esposti in corrispondenza delle altre esperienze e raccomanda di affiancare alla creazione di agenzie programmi di formazione per il personale e la dirigenza e la nomina di un *project manager* ad alto livello che assicuri l'effettiva realizzazione del programma. Nel 1988, il Primo Ministro Thatcher annuncia la creazione delle agenzie alla Camera dei Comuni e nomina un alto funzionario responsabile per l'operazione.

Le caratteristiche principali delle agenzie britanniche sono, oltre alla grande flessibilità gestionale, la gestione per obiettivi e il controllo delle attività basato sui risultati ottenuti: sono questi i cardini intorno ai quali si sviluppa la riforma. Le indicazioni circa la struttura che dovranno avere le agenzie sono inizialmente poche: il principale documento di riferimento, ovvero il rapporto Ibbs, identifica solo le linee generali e definisce un concetto, quello di *framework* appunto, che tuttavia è molto flessibile e permette alle organizzazioni di adattarsi alle intenzioni particolari del ministro e del responsabile dell'agenzia con molta facilità. La decisione di procedere alla creazione di un'agenzia è preceduta da una valutazione circa l'opportunità di continuare nella gestione pubblica del servizio; viene inoltre valutata l'idoneità dell'organizzazione in termini di misurabilità degli obiettivi e delle attività. Una volta selezionata, l'unità deve definire con il mini-

stro di riferimento un quadro di intesa che precisa la missione, i risultati attesi, il ruolo e i poteri del soggetto posto a capo dell'agenzia. Questi accordi sono sottoposti a verifica e revisione con una scadenza regolare che varia da tre a cinque anni. Occorre sottolineare, rispetto a quanto affermato con riferimento all'esperienza neozelandese, che questi documenti non hanno formalmente valore contrattuale in quanto rispetto ai soggetti esterni all'amministrazione il dipartimento e l'agenzia non configurano due soggetti separati. Resta comunque centrale la dimensione negoziale di tale rapporto e il fatto che gli obiettivi siano oggetto di uno specifico accordo. La considerazione appena esposta consente di riportare un elemento centrale dell'esperienza britannica, che spiega anche gran parte del successo e della diffusione del modello *Next steps* nel corso degli anni. Traducendo in termini di iniziativa governativa le proposte contenute nel rapporto Ibbs, il Primo Ministro⁵ decise di mantenere le agenzie all'interno del *civil service* e di dotarle pertanto di personale pubblico; inoltre nel riferirsi a esse parlò chiaramente di unità definite all'interno dei dipartimenti. Queste decisioni rappresentano la chiave di tutto il sistema, poiché evitarono al governo di dover procedere a una modificazione della legislazione vigente e attribuirono a esso piena autonomia nella definizione dell'organizzazione (almeno nel quadro istituzionale e giuridico dello stato britannico).

Malgrado questi aspetti, la cui rilevanza è invero riconducibile più al processo di introduzione che alla operatività del progetto, le agenzie sono completamente disaggregate dall'amministrazione del ministero e il *chief executive* posto alla loro guida può, all'interno del quadro negoziato, gestire in autonomia le proprie risorse. Una volta che sia stato definito l'accordo quadro, l'agenzia prepara un *corporate plan* in cui sono indicati i termini operativi per l'esecuzione delle attività assegnate e gli indicatori per la misurazione della performance. Ciò assicura il mantenimento di un grande spazio di manovra e molta flessibilità. Ogni anno poi, l'agenzia rende pubblica una serie di informazioni in modo tale da assicurare la trasparenza della sua azione e delineare in modo chiaro il quadro delle responsabilità verso il pubblico. Alla luce delle considerazioni esposte emerge che nel contesto britannico il modello delle agenzie mantiene le caratteristiche di un modello generale di riferimento, trovando poi concreta applicazione in modo diverso a seconda dell'organizzazione che si considera. In tal senso non esiste propriamente uno schema di riferimento per la determinazione dei contenuti degli accordi tra agenzia e dipartimento: ognuno di essi, pur trattando gli stessi elementi, è differente e specifico rispetto alle esigenze e bisogni dell'agenzia e del dipartimento.

Quale valutazione complessiva dell'operato delle agenzie e test delle iniziative che coinvolgono tali organizzazioni, ogni anno il *Minister of the Cabinet Office* produce un rapporto, denominato *Next Steps Report o Executive Agencies Report*, in cui vengono fornite alcune informazioni sull'attività svolta. Sebbene la struttura del documento non sia fissa, al suo interno si possono individuare alcune componenti ricorrenti tra cui:

5. L. Pliatzky, *Quangos and Agencies*, in "Public Administration", vol. 70, 1992, p. 558.

- un capitolo dedicato all'analisi della performance e dell'efficienza del sistema delle agenzie: vi sono riportati i trend di realizzazione degli obiettivi assegnati e gli ulteriori miglioramenti previsti;
- un capitolo dedicato alle iniziative sulla qualità: si tratta di iniziative come la *Charter mark* o il progetto *Investors in people* o ancora l'*European Foundation for Quality Management (Efqm) Excellence Model*. Dopo una breve descrizione degli obiettivi che ognuno di essi si pone viene data indicazione della posizione che ogni agenzia occupa rispetto a tali iniziative in termini di realizzazione in corso o prevista;
- un capitolo dedicato alla revisione pluriennale delle organizzazioni esistenti: vengono in esso presentati i progetti di modifica delle agenzie realizzati nel corso dell'anno e quelli previsti per gli anni successivi a quello cui il rapporto si riferisce, vengono inoltre fornite informazione sull'espletamento della revisione quinquennale che ogni agenzia deve realizzare fornendo indicazione della data entro la quale essa deve essere realizzata;
- in appendice, un indice delle agenzie esistenti con indicazione del personale impiegato in ciascuna di esse.

Questo documento ha il chiaro intento di rendere sempre più trasparente l'operato delle agenzie nonché la dimensione complessiva del fenomeno che in Gran Bretagna è assai rilevante. La diffusione di tali informazioni inoltre consente di rendere sempre più comune la conoscenza di tale modello e la comprensione da parte del pubblico del quadro di responsabilità che esso va a delineare, cercando in tal modo di scoraggiare quei fenomeni di indebita attribuzione di colpe e meriti che si sono verificati nel corso degli anni passati. Per concludere la parte dedicata alla Gran Bretagna si riporta il dato più significativo e cioè il numero di agenzie operanti al 31 dicembre 2003⁶: 127 agenzie di cui 99 responsabili della produzione di servizi rivolti al pubblico, 45 impegnate nella produzione di servizi per dipartimenti ministeriali, 12 responsabili di progetti di sviluppo e ricerca e 21 titolari di funzioni di regolazione (diverse agenzie svolgono, ovviamente, più di una delle funzioni indicate). Le 127 agenzie impiegano il 57% circa del totale dei dipendenti pubblici britannici (*Home civil service*).

1.3 Le agenzie in Italia

Il contesto della pubblica amministrazione italiana, almeno fino agli inizi degli anni '90, si è contraddistinto per il prevalere di una cultura di carattere legalistico, operante in un sistema di controlli per lo più giuridico-formali. Le riforme della pubblica amministrazione condotte durante gli anni '80 sono state in complesso poche e concentrate su aspetti molto specifici (anche se alcuni interventi, come la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1988, sono indubbiamente significativi). Non vi sono cioè state in quel periodo – contrariamente a quanto accadeva in altri Paesi – riforme complessive della

6. National Audit Office, *Improving Service Delivery. The Role of Executive Agencies*, 2003.

pubblica amministrazione (quelle che gli anglosassoni indicano come *government-wide reform*, cfr. anche Barzelay, 2001).

È alla luce di tali considerazioni che si presenta una breve panoramica delle più significative esperienze di ricorso al modello delle agenzie *anteriori* al D.Lgs. n. 300 del 1999; tale norma può essere considerata il momento *formale* di introduzione del modello delle agenzie in Italia nella versione sviluppata nel Regno Unito, o perlomeno di introduzione di un *modello specifico* di agenzia avente caratteristiche abbastanza ben delineate, e significativamente influenzate dall'esperienza britannica. Si tratta cioè della prima riforma sistematica della pubblica amministrazione italiana attraverso il ricorso al modello dell'agenzia pubblica (non ovviamente della prima riforma sistematica *tout court*, dato che – anche limitandosi al periodo storico considerato in questo libro – sin dal 1992-1993 si sono osservate importanti riforme sistemiche della pubblica amministrazione – cfr. Pollitt e Bouckaert, 2002, appendice sull'Italia).

In precedenza, si può ravvisare un solo ciclo di riforma della pubblica amministrazione⁷ che si caratterizza (anche) per il ricorso all'introduzione delle agenzie, cioè il periodo 1992-1993, che ha visto l'istituzione di Aran (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale del Pubblico Impiego), Anpa (Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale) e Aipa (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, per molti versi un'agenzia, anche se non tale nella denominazione).

L'Aran è stata istituita dal D.Lgs. n. 29 del 1993, come organismo tecnico ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile (cfr. capitolo 4). Tale agenzia svolge ogni attività relativa alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego, ivi compresa l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche. Altra esperienza riconducibile al modello delle agenzie era quella dell'Aipa, Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, istituita con D.Lgs. n. 39 del 1993 e incorporata tramite il D.Lgs. n. 196 del 2004 nel Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (Cnipa). Vi è poi il caso dell'Anpa, Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, soppressa proprio dal D.Lgs. n. 300 del 1999 e sostituita – ma con una forte continuità sul piano organizzativo, cfr. capitolo 3 – dalla Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (Apat).

Altre esperienze rilevanti sono riconducibili a tre enti che, oggetto di riforma nel 1999 con il D.Lgs. n. 300, sono presenti nell'ordinamento italiano da molto tempo. Essi mostrano come in Italia vi siano stati casi di agenzie, anche molto significativi sul piano delle soluzioni istituzionali e organizzativi, istituite però senza fare riferimento a uno specifico modello, o comunque non in un quadro di sistematica riforma della pubblica amministrazione. Si tratta dei casi dell'Agenzia Spaziale Italiana (Asi)⁸, riordinata tramite il D.Lgs. n. 30 gennaio 1999 n. 27; dell'Enea, Ente per le Nuove tecnologie,

7. Con *ciclo* si fa riferimento al passaggio di una riforma attraverso tutte e tre le fasi nelle quali una *policy* pubblica è solitamente analizzata: pre-decisionale, decisionale, implementativa (cfr. il classico Kingdon, 1994)

8. L'Asi è un ente a statuto singolare dotato di personalità giuridica. La sua missione è quella di (art. 2) predisporre il piano spaziale nazionale e curarne l'attuazione, partecipare ai lavori dell'Agenzia Spaziale Europea (Esa), promuovere la ricerca scientifica e la formazione di tipo specialistico nel campo delle scienze aerospaziali. L'ente può inoltre svolgere attività di consulenza e ricorrere, per la realizzazione delle attività sopra menzionate, a contratti o alla costituzione di società. Il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca svolge, in merito all'attività affidata all'Asi (art. 3), una funzione generale di vigilanza e indirizzo ma soprattutto una funzione di coordinamento rispetto ai molteplici referenti istituzionali con i quali l'ente si trova a dover operare e in particolar modo svolge tale funzione con riferimento agli altri ministeri interessati. Il direttore generale è nominato dal presidente e anche in questo caso dunque non si delinea un rapporto contrattuale con il ministero: l'Asi opera in condizioni di ampia autonomia strategica (definisce cioè, almeno in parte, i propri obiettivi).

l'Energia e l'Ambiente⁹, riordinato tramite il D.Lgs. 30 gennaio 1999 n. 36; dell'Ice, Istituto Nazionale per il Commercio Estero¹⁰, riformato attraverso la Legge 25 marzo 1997 n. 68. Si osserva che uno solo di questi enti ha presente nella denominazione il termine di *agenzia*; tuttavia, le caratteristiche di tali enti, esaminate alla luce delle definizioni e dei concetti esposti nel paragrafo 1.4, fanno sì che essi assumano una rilevanza nello studio del fenomeno delle agenzie in Italia anteriore al D.Lgs. n. 300/1999.

Il quadro muta con il D.Lgs. n. 300 del 1999, emanato in attuazione della Legge delega n. 59 del 1997. L'obiettivo dell'intervento normativo appare quello di eliminare la frammentazione delle competenze e ridurre le duplicazioni organizzative da un lato e, dall'altro, di dare vita a organismi più coesi che possano più efficacemente tradurre la politica generale dell'esecutivo. In tal senso, nell'impianto della riforma non si prevede solamente di intervenire sui singoli apparati ministeriali, ma di definire una nuova organizzazione unitaria e complessiva dell'esecutivo, articolata su più modelli organizzativi. Al modello ministeriale si aggiungono infatti la previsione di dipartimenti e modelli di amministrazione autonoma, come l'agenzia, ciascuno dotato di particolari caratteristiche. I compiti assegnati a ciascuna di tali organizzazioni sono esercitati sotto la responsabilità e l'indirizzo del ministro di settore, mediante i ministeri e le agenzie, nel rispetto della distinzione fra compiti spettanti al vertice politico e compiti spettanti alla dirigenza amministrativa. A tal fine il decreto detta norme generali di organizzazione, sia per quanto riguarda i dipartimenti e le agenzie, sia per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione del ministro, di modo che tanto il ruolo di indirizzo e di determinazione politica, quanto il ruolo di gestione e determinazione amministrativa, dispongano di un supporto adeguato. Le disposizioni disegnano un quadro generale di riferimento, determinato nei suoi contenuti essenziali e in alcuni vincoli di fondo, ma non in modo rigido e uniforme. Il decreto prevede due tipi di struttura per i ministeri: una articolata sui

9. L'Enea (art. 1) è un ente di diritto pubblico che, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 36/1999, "svolge funzioni di agenzia per le pubbliche amministrazioni mediante prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica". Esso opera sulla base degli indirizzi definiti dal Ministro delle Attività Produttive, dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro degli Esteri: tale funzione di indirizzo si esplica nella definizione di accordi di programma stipulati con i ministeri suddetti. È in questo senso che l'Enea svolge funzioni di agenzia andando a negoziare appunto un programma di attività da svolgere per conto di soggetti che in cambio forniscono un determinato ammontare di risorse.

10. L'Ice è "un ente pubblico non economico" dotato, ai sensi dell'art. 1 della citata legge, di "autonomia regolamentare, contabile, finanziaria e sottoposto alla vigilanza" del Ministero delle Attività Produttive. La sua missione è quella di "promuovere e sviluppare il commercio con l'estero e i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano", fornendo servizi alle imprese, "operando a stretto contatto con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché con le regioni e ogni altro soggetto interessato" (art. 2). Per svolgere tali funzioni l'Ice si avvale di un'organizzazione diffusa sul territorio nazionale e, a livello internazionale, di unità

operative che, ai sensi dell'art. 3, assumono lo status di *agenzie governative* "operanti a stretto contatto con le rappresentanze diplomatiche italiane". La legge di riforma di tale istituto non attribuisce peraltro allo stesso la denominazione di agenzia; inoltre, sul piano più sostanziale, i rapporti fra ministero ed ente non sono di tipo negoziale, la riforma prevede che il ministero emani annualmente delle "direttive di massima per la programmazione dell'attività e l'individuazione delle aree e dei settori di intervento prioritario", non è prevista una convenzione e anzi è lasciato un ampio margine discrezionale agli organi dell'ente, il direttore generale non è nominato dal ministro (in tal senso, la norma parla di vigilanza esercitata dal ministro sull'azione complessiva dell'ente, non configurando una funzione di direzione e controllo strategico che, al contrario, è attribuita agli organi interni). Le attività svolte dall'Ice presentano notevoli caratteri di eterogeneità comprendendo attività di studio, analisi e ricerca, promozione e consulenza, servizio alle imprese, intervento economico diretto, ciò rende particolarmente vasto l'insieme degli interlocutori con i quali tale organizzazione si trova a dover interagire. L'Ice, come è forse più dell'Asi, è dotato di una elevata autonomia strategica e opera in assenza di un rapporto convenzionale con il ministero, caratteristiche che lo rendono per alcuni versi simile al modello svedese delle agenzie.

dipartimenti e l'altra articolata sulle direzioni generali. Per quanto riguarda il primo gruppo, è quello che in questa sede rileva esaminare per la più stretta relazione col tema delle agenzie (pur compatibili, ovviamente, con entrambi i modelli organizzativi) previsto che ogni ministero si articoli innanzitutto in pochi dipartimenti, in modo tale da raggiungere un effettivo coordinamento delle funzioni svolte; i dipartimenti sono disegnati come strutture responsabili di una vasta area di bisogni/prodotti finali erogati, per grandi blocchi di competenza e a essi spettano in linea generale le attribuzioni in materia di organizzazione, gestione delle risorse umane, finanziarie e organizzative. Accanto a tali strutture di primo livello, nei casi in cui i compiti da svolgere abbiano una forte specificità tecnica e richiedano una particolare concentrazione di competenze, è stata prevista l'istituzione di agenzie, a seguito della soppressione e dell'accorpamento di preesistenti strutture.

Secondo la relazione illustrativa presentata dal governo riguardo alla riforma, le agenzie si differenziano dalle altre strutture di primo livello sotto diversi profili (art. 8). In primo luogo il ricorso all'agenzia si giustifica in presenza di funzioni di carattere prevalentemente tecnico e operativo, che richiedono particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro difficilmente realizzabili, o almeno così si suppone, all'interno delle tradizionali strutture ministeriali. Lo svolgimento della missione e il perseguimento dei fini affidati all'agenzia si realizza, in secondo luogo, mediante un'attività prevalentemente tecnica che richiede, per il suo svolgimento, condizioni di autonomia manageriale. In terzo luogo, l'agenzia è spesso posta al servizio di più interessi pubblici, svolgendo attività che sono, per esempio, rilevanti sia per le amministrazioni centrali che per le regioni e gli enti locali. Ne discendono alcune importanti conseguenze in ordine alle condizioni di autonomia, all'esercizio dei poteri di vigilanza e ai rapporti con le altre amministrazioni. Sotto il primo profilo, l'agenzia dispone di un regime di autonomia che riguarda in particolare l'organizzazione interna, la spesa e la contabilità, assicurando però il pieno rispetto del vincolo di bilancio. Sotto il secondo profilo, cioè le modalità di vigilanza, sono previste apposite convenzioni stipulate tra il ministro vigilante e il vertice dell'agenzia, per mezzo delle quali sono determinati, tra l'altro, la missione specifica di quest'ultima, i risultati attesi in un arco temporale determinato, l'entità e la modalità dei finanziamenti. Si tratta dei due profili dell'autonomia e della contrattualizzazione diffusamente esaminati nel volume. I rapporti con il ministro sono retti dai principi generali dettati dagli artt. 3 e 14 del D.Lgs. n. 29/1993. Infine, quanto all'attività, l'agenzia agisce sulla base di apposite convenzioni con le amministrazioni pubbliche a favore delle quali eroga servizi e si finanzia, in parte, con i relativi introiti, fermo restando l'esercizio delle attività obbligatorie al servizio dell'intero sistema.

Un primo confronto fra la riforma introdotta con il D.Lgs. n. 300/1999 e il programma *Next steps* evidenzia anzitutto una profonda differenza: il ricorso alle agenzie nel Regno Unito è stato molto più esteso. Guardando anche solo alle previsioni iniziali del rapporto

Ibbs, si avverte subito che l'iniziativa italiana si è collocata su tutt'altro piano, non soltanto per il numero ridotto di agenzie previste ma soprattutto per la natura delle attività coinvolte. In Gran Bretagna, il modello delle agenzie è stato uno strumento attraverso il quale procedere in modo diffuso e rapido alla riorganizzazione dell'intera amministrazione centrale. Il caso italiano, invece, è ricorso al medesimo modello in relazione esclusivamente ad attività precisamente connotate in termini tecnico-operativi. Infatti, anche se la normativa assume un portato generale, suscettibile di trovare applicazione rispetto a nuovi casi, a prevalere è la disciplina di dettaglio, riferita alle singole agenzie previste dalla norma. Il caso britannico fa delle agenzie il nuovo modello di organizzazione, in sostituzione della struttura ministeriale classica; nel contesto italiano si è preferito adottare un approccio di tipo *caso per caso* e dunque di minore portata. La minore ampiezza della riforma italiana si manifesta non solo nella minore diffusione delle agenzie, ma anche nel mantenimento, all'interno dell'amministrazione centrale, di un'eterogeneità di modelli organizzativi. Le agenzie istituite con il D.Lgs. n. 300/1999 sono le seguenti:

- Agenzia Industrie Difesa (art. 22), da istituirsi nell'ambito del ministero della difesa con il compito di gestire unitariamente le attività delle unità produttive e industriali della difesa;
- Agenzia per le Normative e i Controlli Tecnici (art. 31), da istituirsi presso il Ministero delle Attività Produttive;
- Agenzia per la Proprietà Industriale (art. 32), da istituirsi anch'essa presso il Ministero delle Attività Produttive;
- Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (art. 38), da istituirsi presso il Ministero dell'Ambiente con le finalità indicate nel precedente paragrafo;
- Agenzia dei Trasporti Terrestri e delle Infrastrutture (art. 44), da istituirsi presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con varie competenze in materia di controllo, vigilanza, certificazione;
- Agenzia delle Entrate (art. 62), da istituirsi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per lo svolgimento dei servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte già di competenza del dipartimento delle Entrate del soppresso Ministero delle Finanze;
- Agenzia delle Dogane (art. 63), da istituirsi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per lo svolgimento dei servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali;
- Agenzia del Territorio (art. 64), da istituirsi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per lo svolgimento dei servizi relativi al catasto, dei servizi geotopocartografici e dei servizi relativi alla conservazione dei registri immobiliari;
- Agenzia del Demanio (art. 65), da istituirsi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'amministrazione dei beni immobili dello Stato;

- Agenzia di Protezione Civile (art. 79), sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'Interno;
- Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale (art. 88), sottoposta alla vigilanza del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il decreto prevedeva che, delle agenzie indicate, cinque trovassero immediata costituzione: si tratta delle quattro agenzie fiscali e dell'agenzia di protezione civile. Per le agenzie fiscali, la cui creazione è disciplinata dal capo II del titolo V del decreto che riporta le disposizioni finali e transitorie, il decreto definisce un sistema di autonomia più accentuato rispetto a quanto stabilito per le agenzie in generale dagli artt. 8 e 9 (la trasformazione degli apparati ministeriali era infatti rinviata alla costituzione del nuovo esecutivo, sebbene fosse previsto che nel frattempo le amministrazioni si sarebbero dovute muovere per predisporre tutte le tappe necessarie). In particolare, solo alle agenzie previste nell'ambito della riforma dell'amministrazione finanziaria, l'art. 61 del decreto riconosce esplicitamente autonomia gestionale, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile, finanziaria e tecnica, assoggettando le medesime al controllo di competenza della Corte dei Conti. Oltre alla disciplina generale dettata dagli artt. 8 e 9 vengono quindi compiute specifiche previsioni in merito alla natura e al contenuto degli statuti (art. 66), agli organi interni e alle funzioni a essi attribuite (art. 67), alla disciplina contabile e finanziaria (art. 70) e alla gestione delle fasi del cambiamento (art. 73). L'altra agenzia per la quale si prevedeva immediata costituzione, ovvero l'agenzia di protezione civile, è stata soppressa dal successivo esecutivo che ha ritenuto opportuno ricondurre il coordinamento degli interventi di sicurezza ed emergenza in seno a un dipartimento della Presidenza del Consiglio. Attualmente, oltre alle quattro agenzie fiscali, è stata creata l'Agenzia Industrie Difesa con lo scopo di gestire le attività delle unità produttive e industriali che sono state e che saranno a lei trasferite dal Ministro, tra quelle finora poste alle dipendenze del segretario generale in base al D.M. 20 gennaio 1998, in attuazione del D.Lgs. n. 459 del 28 novembre 1997, sulla riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa. Dalla fusione tra l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (Anpa) e il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo il dettato normativo contenuto nel Dpr n. 207 del 2002, è stata inoltre creata l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (Apat).

In definitiva, il processo di *agencification* in Italia appare essersi mosso secondo una traiettoria distinta sia dalla radicalità di riforme come *Next steps*, che hanno introdotto il modello dell'agenzia in modo sistematico nell'intera pubblica amministrazione in tempi molto rapidi, sia dalla continuità e progressività fondata su di una precedente lunga storia di agenzie, come in Svezia o negli Stati Uniti (pur con la presenza di momenti di discontinuità e di abbastanza radicale revisione di alcuni aspetti del modello delle agenzie, soprattutto in Svezia).

L'introduzione delle agenzie in Italia non è avvenuta come un fenomeno radicale di *policy transfer* (cioè di trasferimento di esperienze dall'estero, cfr. Ongaro, 2004), anche se per più versi la riforma del 1999 richiama in modo anche abbastanza esplicito elementi dell'esperienza britannica di *Next steps*. In definitiva, una traiettoria sicuramente frammentata di introduzione delle agenzie, che però lascia di fatto il settore pubblico italiano con un grado di *agencification* abbastanza esteso per numero e importanza delle attività svolte e delle funzioni esercitate; una porzione di sistema pubblico che, sia per la rilevanza pratica che per le implicazioni teoriche del modello di agenzia (molto distante dai più tradizionali schemi concettuali di analisi della pubblica amministrazione italiana, sia sul piano giuridico-amministrativo che su quello organizzativo-manageriale) merita di essere investigata.

1.4 Agenzia: concetti e definizioni

La descrizione dei processi di *agencification* nel panorama internazionale, così come l'osservazione del caso italiano, segnalano come, rispetto al tema delle agenzie pubbliche, la questione definitoria costituisca ancora un elemento problematico. Come rilevato da studi svolti a livello internazionale¹¹, il termine *agenzia pubblica* ha ancora una connotazione vaga e ambigua e manca una classificazione coerente dei diversi tipi di agenzia (ci si riferisce a classificazioni che tengano conto delle caratteristiche istituzionali, organizzative e manageriali e non solo degli aspetti formali, normativi o statutari). Il problema del resto coinvolge non soltanto il concetto di agenzia pubblica in sé ma si estende, come sarà argomentato, anche alle dimensioni attraverso le quali tale concetto si qualifica.

Se fino agli anni '80 l'incertezza della terminologia non aveva comportato particolari riflessioni sulla necessità di connotare meglio il concetto di agenzia, dal momento in cui la creazione di agenzie pubbliche è entrata nell'agenda politica di molti governi la questione definitoria ha acquisito una certa rilevanza. Il problema si pone non soltanto in termini di *riconoscibilità* del fenomeno agenzia, ma soprattutto per la necessità di disporre di un *framework* teorico per anticipare scenari ed esiti legati all'introduzione di tale modello. Di qui lo sforzo di individuare requisiti di tipo organizzativo che consentano di posizionare il modello delle agenzie rispetto ai modelli tradizionali di amministrazione, ma anche rispetto ad altre nuove forme istituzionali e organizzative.

La riflessione è maturata in particolare nel contesto anglosassone dove, già a partire dalla fine degli anni '70¹², si è cominciato a parlare di *Quangos*, acronimo avente il significato di *quasi autonomous non-governmental organisations*. Attraverso tale termine, diffusosi rapidamente, venivano raccolti in un'unica categoria, concettualmente ampia e per questo talvolta debole, tutte quelle organizzazioni che

11. Oecd, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Governments Bodies*, Global Forum on Governance, London, 2002.

12. D.C. Hague, W.J.M. McKenzie e A.P. Barker, *Public Policy and Private Interest: The Institutions of Compromise*, Holmes and Meier Ed., New York, 1975.

operassero al di fuori del *civil service* e non facessero parte dell'esecutivo pur svolgendo una funzione pubblica. L'eterogeneità di esperienze ricondotte a un unico concetto impediva di fatto di delineare una possibile regolamentazione unitaria del fenomeno. In un rapporto del 1980¹³, commissionato dal governo per indagare il fenomeno, venivano individuate tre categorie di soggetti cui tale termine poteva riferirsi. Primo, organizzazioni appartenenti all'esecutivo, ma svolgenti funzioni ai margini dell'attività pubblica; secondo, soggetti svolgenti funzioni di consulenza; terzo, i tribunali. Il rapporto evidenziava come il tratto comune a questo tipo di organizzazioni non fosse tanto la loro collocazione formale all'esterno dell'esecutivo quanto piuttosto il fatto di non trovarsi a essere parte di un'organizzazione ministeriale più ampia, di un dipartimento appunto. Di qui il suggerimento di impiegare l'acronimo *Ndpb* per *non-departmental public bodies*, meno intuitivo ma probabilmente più corretto, per indicare diverse forme istituzionali e organizzative, create per finalità anche molto eterogenee: separare la gestione di attività routinarie per le quali non rileva la responsabilità ministeriale, affidare a organizzazioni costituite a hoc un'attività che richiede attenzione specifica, coinvolgere maggiormente la cittadinanza, sottrarre una particolare funzione dall'influenza dell'arena politica. Una scelta organizzativa, dunque, di separazione dall'organizzazione principale, segnatamente quella dipartimentale, e apparentemente simile a quella delle agenzie.

Al momento della definizione del programma *Next steps* emerse chiaramente la potenziale differenza che nel contesto anglosassone avrebbe distinto i *Ndpb* dalle agenzie esecutive di nuova istituzione: la creazione di queste infatti, essendo interna all'esecutivo, non richiedeva la definizione di un quadro legislativo di riferimento, elemento al contrario indispensabile per la disciplina del rapporto tra *Ndpb* e altre amministrazioni. Un'altra importante differenza emerse in tema di responsabilità: nessun ministro è responsabile per il modo in cui gli organi a capo di un *Ndpb* decidono di spendere le loro risorse e ciò quand'anche si tratti di risorse pubbliche. Al contrario, proprio con riferimento alle agenzie, il tema della responsabilità ministeriale è centrale e rappresenta uno dei nodi più delicati.

Se in Gran Bretagna il programma *Next steps* ha contribuito a delimitare il concetto di agenzia e a distinguerlo da altre esperienze analoghe, in altri contesti i confini restano meno netti. La stessa analisi del caso italiano ha evidenziato come, pur in assenza di una normativa di riferimento, almeno fino al 1999, si siano realizzate molteplici esperienze, sostanzialmente riconducibili al concetto di agenzia pubblica in senso lato.

Seguendo una prassi ormai consolidata negli studi internazionali, la presente ricerca muove i suoi passi dalla limitazione del campo di indagine attraverso l'individuazione di ciò che *non* viene definito agenzia pubblica ai fini del presente lavoro. Innanzitutto, non sono da considerare agenzie le divisioni e i dipartimenti operanti all'interno dei ministeri, dal momento che tali articolazioni organizzative non configurano appunto una organizzazione distinta da quella complessiva del ministero.

13. L. Pliatzky, *Report on Non-Departmental Public Bodies*, HmsO, London, 1980.

In secondo luogo, non sono da considerare agenzie le imprese pubbliche (Borgonovi, 1979) e ciò in base alla constatazione che queste operano secondo un modello istituzionale nettamente distinto da quello dell'amministrazione pubblica, orientato alla realizzazione del profitto, anche se temperato con altri obiettivi di natura pubblica, e operante nel mercato attraverso contratti di diritto privato. Anche laddove le strategie e i principali aspetti gestionali fossero il frutto di una determinazione politica esercitata attraverso la detenzione di un pacchetto di maggioranza da parte del Ministero dell'Economia o di altro soggetto pubblico, in presenza di un assetto istituzionale di impresa non è comunque possibile parlare di agenzia. Mancano, infatti, alcuni degli elementi fondamentali che contraddistinguono una pubblica amministrazione e che possono essere ricondotti in particolare a:

- l'appartenenza dei singoli istituti pubblici alla complessiva struttura della pubblica amministrazione e la conseguente complessa rete di relazioni organizzativo-istituzionali che definisce il ruolo dei singoli istituti;
- la coesistenza e l'interazione nelle amministrazioni pubbliche degli organi politici e degli organi della struttura amministrativa;
- il rilievo della regolamentazione di natura pubblica.

Ragioni parzialmente analoghe valgono a escludere dall'estensione del concetto di agenzia anche le ex aziende autonome statali come le poste o le ferrovie; esse, sebbene considerate tradizionalmente parte della pubblica amministrazione, sono state soggette negli ultimi anni a processi di riforma volti in taluni casi a privatizzare e in altri a introdurre logiche di gestione imprenditoriale, tali da configurare un nuovo assetto operativo, estraneo in gran parte alle logiche prevalenti all'interno della pubblica amministrazione.

Non possono essere considerate agenzie pubbliche neppure le istituzioni a carattere sociale, come le organizzazioni di volontariato o di carità e ciò anche laddove siano finanziate attraverso fondi pubblici. In questo caso l'elemento discriminante è rappresentato dalla natura privata di tali istituzioni che non sono soggette alla direzione né soprattutto alla responsabilità di soggetti politici.

Infine non possono essere ricomprese nella denotazione del concetto di agenzia le autorità amministrative indipendenti dal momento che esse, per legge o per statuto, sono sottratte all'indirizzo e controllo politico.

Il percorso di esclusione consente di giungere a una definizione di prima approssimazione: le agenzie pubbliche sono organizzazioni facenti parte della pubblica amministrazione, distinte dall'organizzazione ministeriale (quindi riconoscibili da soggetti terzi), ma da questa non troppo distanti e quindi *raggiungibili* (la cosiddetta *arm's length* o *distanza di un braccio*, che dovrebbe intercorrere tra ministero e agenzia), che svolgono una funzione pubblica e sono sottoposte a una qualche forma di direzione o vigilanza da parte di un organo politico (ministro, governo, giunta regionale o locale). Il personale è

in prevalenza pubblico e in generale si assume che il finanziamento dell'attività dell'agenzia, laddove la stessa non sia in grado di generare un flusso di entrate in grado di coprire interamente le spese, sia realizzato dallo Stato o da altro soggetto pubblico (il che significa che l'agenzia, anche laddove abbia un bilancio autonomo, rientra nell'ambito del bilancio dello Stato o dell'amministrazione di riferimento). Anche alla luce di tale prima definizione permane l'esigenza di individuare degli elementi positivi che delimitino il fenomeno e costituiscono in tal senso il discrimine rispetto all'intera popolazione di organizzazioni presenti nell'amministrazione pubblica.

Per dare il via al lavoro di esplorazione e affinamento concettuale, si è dunque compiuta una prima scelta di metodo. Come visto in precedenza, anche sulla scia del programma *Next steps*, nella letteratura *practitioner* di derivazione anglosassone si è affermato un *idealtipo* di agenzia che si caratterizza come segue:

- l'agenzia è disaggregata dal ministero, ma da esso raggiungibile (principio del *arm's lenght*) ed è responsabile delle *operation*, mentre il ministero è responsabile di formulare le politiche;
- l'agenzia gode di alta autonomia manageriale, cioè, ha grandi margini di libertà nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi assegnati. Non può però dotarsi autonomamente di obiettivi strategici di *policy*;
- l'agenzia dovrebbe regolare i rapporti con il ministero non attraverso la gerarchia, ma attraverso forme di contrattualizzazione.

Questo modello, spesso proposto con aspirazioni di carattere prescrittivo, è stato anche denominato *tripod model*, o *modello del treppiedi*, in quanto si basa sulla contemporanea presenza di tre elementi: disaggregazione strutturale, autonomia e contrattualizzazione, nel grado e nei modi specificati.

Seppure abbia trovato largo seguito presso operatori e *policy maker* e sia stato in una certa misura imposto dagli stessi nel dibattito pubblico, tale modello non è sufficientemente fondato dal punto di vista empirico (Pollitt, 2004) e non ha mai trovato una compiuta teorizzazione da parte degli studiosi.

D'altro, canto, le tre dimensioni contenute nel modello *idealtipico* di agenzia possono costituire una base di partenza utile. Esse, depurate dalle finalità prescrittive, possono essere utilizzate come *lenti analitiche* per iniziare l'osservazione della realtà empirica e così contribuire a connotare, quantomeno per differenza, l'oggetto agenzia nel caso italiano. Pertanto, lo studio prende le mosse da una breve definizione dei tre concetti di partenza:

- la *disaggregazione strutturale*;
- l'*autonomia*;
- la *contrattualizzazione*.

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 proposto 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).

1.5 L'indagine

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare il fenomeno delle agenzie in Italia, inserendolo nel più ampio quadro delle riforme della pubblica amministrazione e del management pubblico (Pollitt e Bouckaert, 2002). L'analisi ha preso avvio dall'identificazione dei problemi e delle domande di ricerca (capitolo 2). Il primo passo è consistito nell'esaminare quanto sia avanzato il processo di disaggregazione strutturale dal ministero, di conferimento di una effettiva autonomia alle agenzie, di utilizzo di forme di *performance contracting* in luogo dei più tradizionali sistemi di indirizzo e controllo. Allo scopo sono stati selezionati ed esaminati in modo approfondito dieci casi di agenzie, operanti a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale, locale). Lo studio dei casi ha mostrato un panorama estremamente ricco e variegato, tanto affascinante quanto difficile da ricondurre a unità dal punto di vista teorico. I casi sono illustrati nei capitoli da 3 a 5, un'articolazione dei capitoli che riflette a un primo livello alcune significative differenze tra diversi tipi di agenzie, mentre il capitolo 2 esamina preliminarmente i criteri di selezione dei casi e il metodo di indagine impiegato.

Il successivo capitolo 6 propone un quadro d'assieme dei casi studiati ed esamina le caratteristiche assunte dalle agenzie in Italia in merito alle tre dimensioni assunte come lenti analitiche: disaggregazione strutturale, autonomia, contrattualizzazione. Emerge una conferma della tesi di Pollitt (Pollitt et al., 2004): raramente tutte e tre le componenti sono presenti in misura elevata, più tipicamente invece almeno una delle tre gambe su cui si regge la nozione *idealtipica* di agenzia è decisamente corta (una disaggregazione strutturale incompleta, una autonomia ridotta, una contrattualizzazione formalmente

o sostanzialmente assente). Rispetto ad altre nazioni, l'Italia sembra in generale avere la gamba della contrattualizzazione molto corta, un aspetto su cui gli operatori e in particolare i responsabili della riforma del management pubblico debbono sicuramente riflettere.

Il passaggio successivo è consistito nella rielaborazione in chiave teoretica degli elementi emersi. Sono state individuate alcune configurazioni delle tre componenti (disaggregazione, autonomia, contrattualizzazione) particolarmente significative, e proposte delle interpretazioni per spiegare i motivi di tali configurazioni. In questo studio è stato seguito un approccio di tipo *grounded theory*, si è cercato cioè di proporre delle spiegazioni dell'evidenza empirica a partire da una attenta codificazione del materiale empirico, senza adottare in via preferenziale alcun approccio teorico nell'interpretazione dei nessi causali. Le stesse tre dimensioni di analisi individuate sono servite a descrivere e caratterizzare il fenomeno, ma non implicano assunzioni specifiche in merito allo stesso (né hanno valenza normativo-prescrittiva, come sarebbe laddove si assumesse *a priori* che per esempio un determinato grado di autonomia, o una determinata caratteristica del rapporto contrattuale tra agenzia e amministrazione *debbono* necessariamente caratterizzare una agenzia). Questo approccio rende tra l'altro i *finding* della ricerca maggiormente confrontabili con alcune delle principali agende di ricerche internazionali nell'ambito del management pubblico (Verhoest et al., 2004a e 2004b, Pollitt e Talbot, 2004, Pollitt et al., 2004¹⁴).

Diverso sarebbe stato l'orientamento di fondo dello studio riportato nel presente volume nel caso si fosse adottato in modo esplicito e sistematico una ben precisa teoria (o una famiglia di teorie appartenenti a un comune programma di ricerca). Si deve a tal proposito menzionare almeno tre teorie che svolgono un ruolo rilevante nello studio del fenomeno delle agenzie. In primo luogo, la teoria del principale-agente, il cui ambito di applicazione è invero molto più esteso rispetto al caso specifico delle agenzie, riguardando sostanzialmente tutte quelle situazioni in cui un soggetto, l'agente, agisce per conto di un altro soggetto, il principale¹⁵. E tuttavia, nell'ambito degli studi di pubblica amministrazione, tale teoria risulta dotata di un significativo potere esplicativo proprio nell'investigazione del fenomeno delle agenzie. Un secondo filone di ricerca è quello della *public choice*: in tale ambito, si devono menzionare almeno i contributi di Niskanen (1973) e di Dunleavy (1991). Tali studi hanno sviluppato una vera e propria teoria del *comportamento del burocrate* e rientrano nell'ampio filone degli studi sulle strategie di comportamento individuali nelle organizzazioni; tali studi hanno portato, almeno in parte, al dissolvimento della prospettiva weberiana di burocrazia, pervenendo alla formulazione di ipotesi sul comportamento dei singoli attori che hanno risvolti importanti anche per lo studio delle agenzie (per esempio, alcuni risultati emersi nel presente studio in merito alla tendenza alla separazione fra *policy* e *operation* – cfr. il capitolo 6 – ben si prestano a essere interpretati *anche* attraverso l'ipotesi della preferenza dei burocrati di

14. Tale impostazione è anche alla base di un importante programma di ricerca, denominato Cobra, attivato da diverse università in nove nazioni di tre continenti e che mira a investigare le trasformazioni in corso nel settore pubblico *legendole* attraverso le tre dimensioni di analisi individuate.

15. D. Levinthal, *A survey of agency models of organizations*, in "Journal of Economic Behavior and Organisations", vol. 9, 1988, p. 155.

alto livello per l'esercizio di funzioni di *policy advice* e il corrispondente decentramento ad altre organizzazioni di compiti di routine e che comportano un certo grado di rischio di tipo amministrativo). Infine, la teoria dei costi di transazione ha molto da dire sulle caratteristiche che può e deve assumere il contratto tra amministrazione e agenzia (*contract specification*), soprattutto quando i risultati di tale prospettiva di analisi sono combinati con i precedenti filoni di ricerca, o rivisitando la prospettiva gerarchia-mercato anche alla luce del contributo degli studi sui *policy network* (Thompson et al., 1991).

Alcuni fattori esplicativi adottati nelle teorie sopra richiamate sono impiegati nell'interpretazione dei casi studiati. Tuttavia, come detto, si è cercato di integrare tali elementi dentro un quadro costruito su base *grounded* combinando tali contenuti con altri, desunti principalmente dagli studi di management pubblico, nel quadro di una complessiva agenda di ricerca che mira a *caratterizzare il fenomeno* prima di procedere a sezionarlo per investigarne singoli aspetti. In tal senso, per fare un esempio, l'obiettivo è stato identificare se, sotto quali condizioni e in quali forme sia riscontrabile un rapporto contrattuale tra agenzia e amministrazione, trovando una interessante rispondenza con i *finding* di alcune ricerche internazionali sul tema, che hanno portato (meglio: stanno portando, nel periodo in cui viene dato alle stampe il presente volume) a un ripensamento circa la rilevanza della *contrattualizzazione* nel qualificare il fenomeno delle agenzie (alcuni autori ritengono cioè che si sia in presenza di una agenzia pubblica anche laddove tale elemento sia assente). Tale risultato non sarebbe stato conseguibile se si fosse *a priori* definito che il performance *contracting* qualifica in modo essenziale il fenomeno delle agenzie e si fossero di conseguenza impiegati *framework* teorici (nel caso, teoria del principale-agente e analisi dei costi di transazione) solo a quelle realtà dove tali modelli sono applicabili.

Inoltre l'analisi *case oriented* ha permesso di cogliere e riportare la ricchezza del reale (si consideri a esempio la descrizione delle caratteristiche organizzative interne di ciascuna agenzia, cfr. i capitoli da 3 a 5) oltre l'inevitabile schematismo dei modelli, contribuendo così a fornire una base per ulteriori lavori di ricerca sul fenomeno delle agenzie in Italia. L'approccio *grounded theory* adottato è, come ovvio, anch'esso un approccio teorico (senza teorie, cioè senza quella semplificazione selettiva della realtà, quella economia di pensiero che è la teoria, non è possibile alcuna conoscenza, almeno di tipo scientifico), ma in qualche modo più aperto e più adeguato a una agenda di ricerca, sia nazionale che internazionale, che, ci sembra, è in grado di dare importanti frutti per lo sviluppo del management pubblico.

È peraltro doveroso, in chiusura di questo punto e per chiarezza verso il lettore, esplicitare che gli autori condividono un approccio teorico che nelle linee generali è riferibile allo *historical institutionalism* e sostanzialmente individua nel contesto politico-amministrativo e nel percorso generale di riforma della pubblica amministrazio-

ne intrapreso da una nazione i fattori principali che contribuiscono a spiegare i caratteri assunti dalle specifiche riforme, cioè nel nostro caso, le riforme di *agencification* (cosiddetta *path dependency*). Molti elementi interpretativi, come si vedrà (nel capitolo 6 in particolare), sono tratti da questo approccio (cfr. anche Pollitt e Bouckaert, 2002, capitolo 1, e Bevir et al., 2003a e 2003b).

Nel capitolo finale (capitolo 7) sono proposte indicazioni che si ritiene possano essere di utilità per gli operatori, a tutti i livelli di governo e nei differenti ruoli e responsabilità. Per quanto riguarda i *policy maker*, viene esaminata la questione se servano più agenzie in Italia e a quali modelli improntare l'eventuale progettazione di nuove agenzie. Sono stati identificati due modelli *idealtipici* di agenzie che, combinati con gli elementi di conoscenza derivanti dallo studio, possono fornire criteri utili per lo sviluppo delle agenzie in Italia. Più in generale, è convinzione degli autori che il modello (o meglio, l'*idea* di agenzia nelle sue diverse declinazioni attraverso una pluralità di modelli) possa contribuire positivamente allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche italiane.

Indicazioni sono inoltre proposte per gli operatori che, dotati di una quanto mai necessaria *imprenditorialità pubblica* (nell'accezione di Moore, 1995), vorranno e sapranno proporsi come agenti del cambiamento per il miglioramento della pubblica amministrazione italiana attraverso il miglioramento delle performance delle agenzie pubbliche.

2. Problemi di ricerca e metodologia adottata

2.1 Il processo di *agencification* italiano: i problemi investigati e le domande di ricerca

Si è osservato nel capitolo 1 che le dimensioni della disaggregazione strutturale, autonomia e contrattualizzazione costituiscono un utile quadro concettuale di riferimento per l'analisi del fenomeno *agenzia*, anche se non vengono intese come un modello prescrittivo. Avvalendosi dei concetti e degli elementi definitivi introdotti, è possibile ora entrare nel merito degli obiettivi specifici dello studio sviluppato nel presente lavoro.

Il primo gruppo di interrogativi di ricerca introduce la dimensione descrittivo-esplorativa della ricerca, cioè le caratteristiche che il fenomeno delle agenzie ha assunto in Italia. Le domande di ricerca possono, infatti essere formulate come segue: “Come si caratterizza la disaggregazione strutturale nelle agenzie italiane? Come si caratterizza l'autonomia (quanto sono state rese autonome)? Quanto è diffusa e come si caratterizza la contrattualizzazione?”.

Il secondo blocco di problemi di ricerca riguarda invece l'*interpretazione* del fenomeno di *agencification* del sistema pubblico italiano. Si tratta cioè di passare dal *che cosa* al *perché* del fenomeno investigato. Le domande di ricerca sono state formulate come segue: “Quali fattori influenzano il funzionamento delle agenzie italiane? Quali fattori influenzano le caratteristiche assunte della disaggregazione strutturale, dell'autonomia e della contrattualizzazione nelle agenzie italiane?” Per rispondere a questa domande, volutamente formulate in termini molto ampi, è necessario costruire delle spiegazioni plausibili alle caratteristiche assunte dalle agenzie, alla luce delle particolarità del sistema amministrativo italiano. Il capitolo 6, oltre a riassumere i risultati con riguardo al precedente blocco di domande, affronta in modo sistematico tali questioni.

Il terzo blocco di domande di ricerca è di carattere maggiormente prescrittivo (domande di *policy*)¹ e viene affrontato nel capitolo 7, al termine del percorso di analisi del fenomeno delle agenzie in Italia. La domanda di fondo è formulabile nei seguenti termini: “Come è possibile migliorare il funzionamento del sistema pubblico italiano attraverso il ricorso al modello delle agenzie?”.

1. Tali domande sono sicuramente più *immediate e intuitive* per gli operatori; due precisazioni sono però doverose e debbono essere introdotte preliminarmente:

- a. le risposte a tali domande poggiano sui risultati dei precedenti quesiti di ricerca e dunque risentono degli stessi limiti, e cioè che nell'ambito della ricerca sono investigate solo alcune e non tutte le agenzie italiane, e che ciascun caso è investigato nei limiti connessi alle risorse disponibili, e
- b. ogni risposta di ordine prescrittivo dipende dalle preferenze e valori dei soggetti che debbono poi attuarle.

Decomponendo il problema di *policy* nei suoi termini essenziali, ci si è dapprima chiesti quali elementi (emersi dall'analisi) suggeriscono di estendere il ricorso a tale modello per la riforma della pubblica amministrazione italiana. In secondo luogo, si è considerato il problema di quali modelli siano in grado di fornire criteri ai quali ispirare l'istituzione di nuove agenzie in Italia ovvero lo sviluppo delle agenzie esistenti. Infine, ci si è posti la domanda circa come migliorare il funzionamento delle attuali agenzie, anche a prescindere da cambiamenti nel modello istituzionale che richiedono impegnativi passaggi, anche legislativi, in termini di riforme. Le esperienze studiate forniscono in tal senso importante materiale per la definizione di alcune utili *practice*.

Nel paragrafo seguente viene descritta la metodologia adottata nella ricerca per dare risposte soddisfacenti agli interrogativi fin qui posti.

2.2 Le finalità della ricerca e il metodo di indagine

Dalle finalità dello studio è emersa la necessità di utilizzare metodologie induttive di analisi, cioè strumenti che consentissero di definire e connotare l'oggetto di analisi, piuttosto che di testare ipotesi predefinite. La strategia di ricerca utilizzata consiste in un *embedded² multiple case study* (Yin, 2003); lo studio ha utilizzato analisi documentale e interviste semistrutturate come strumenti di rilevazione delle informazioni. Da un punto di vista generale, la scelta del metodo più adatto a una ricerca sociale dipende da tre condizioni:

- il tipo di quesito che costituisce l'oggetto della ricerca;
- il controllo che il ricercatore ha sulla dinamica degli eventi (cioè la possibilità di verificare una data ipotesi sulla base del confronto tra un gruppo trattato e un secondo gruppo sperimentale);
- la natura dei fenomeni in analisi (in corso oppure già conclusi).

I casi rappresentano il metodo più adatto se le domande di ricerca possono essere formulate in termini di *come* e *perché* (quali fattori), quando il ricercatore ha scarso controllo sugli eventi e, infine, quando il *focus* è su fenomeni in corso all'interno di contesti operativi reali. Pertanto, il metodo dei casi appare decisamente adatto allo studio in questione, in quanto le domande di ricerca riguardano come e perché si sono evolute le agenzie italiane, date certe caratteristiche del sistema delle agenzie; inoltre lo studioso è un attore esterno al sistema da studiare e non possiede stringenti strumenti di verifica né delle informazioni né dei processi dichiarati.

Il metodo dei casi permette uno studio in profondità e consente la triangolazione tra più tecniche di raccolta dei dati, riducendo il rischio di essere in certo senso sviati nell'analisi da comportamenti di tipo mimetico (cioè situazioni nelle quali le risposte alle domande poste dai ricercatori sono del tipo *si procede in questo modo perché così prescrive la legge, oppure come in tutte le altre amministrazioni, anche nella nostra avviene in questo modo, ecc.*) frequenti nello studio delle istituzioni pubbliche.

2. Un disegno di ricerca *embedded* prevede che non solo il caso come tale costituisca unità di analisi, ma che i casi contengano diverse unità di analisi, *immerse* appunto, nel caso.

Nella presente ricerca, il metodo dei casi è stato utilizzato con una duplice finalità, di descrizione ed esplorazione del fenomeno delle agenzie nella prima fase logica, con un approccio più *esplicativo* nella seconda (Fattore, 2005; Yin, 2003).

I risultati che la ricerca intende raggiungere sono di due tipi. In primo luogo, il lavoro ha l'obiettivo di generare alcuni *argomenti amministrativi* (Hood and Jackson, 1991) sul tema dell'*agencification* nel caso italiano. I risultati possono, almeno in parte, essere interpretati anche come *limited historical generalizations*, cioè delle prime generalizzazioni elaborate a partire dall'investigazione di una porzione significativa di un fenomeno (Ragin, 1987; Barzelay, 2001 e 2003) rilevanti tanto per una platea accademica quanto per gli operatori e i *policy maker*. Al tempo stesso, gli argomenti proposti rappresentano un punto di partenza per generare ipotesi più specifiche sul tema delle agenzie da testare attraverso più stringenti protocolli di ricerca. In secondo luogo, la ricerca intende fornire prime indicazioni di *policy* ai decisori pubblici italiani in merito al fenomeno dell'*agencification* nel contesto nazionale.

L'utilizzo di un disegno basato su casi multipli permette, attraverso la logica di replicazione (Eisenhardt, 1989; Yin, 2004), di rinvenire *finding* generalizzabili in modo attendibile (pur con una serie di importanti limitazioni metodologiche) rispetto al complesso del fenomeno delle agenzie in Italia. È infatti l'ampiezza della base empirica che permette di raggiungere delle fondate (seppur *deboli*) generalizzazioni.

2.2.1 Le agenzie reclutate nella ricerca

Il reclutamento delle agenzie nella ricerca è avvenuto seguendo la logica del *purposeful sampling*, cioè la scelta intenzionale, ragionata e motivata dei casi da includere. Esso è un aspetto caratterizzante della ricerca qualitativa: "La logica e il potere del *purposeful sampling* risiedono nella selezione di casi ricchi di informazioni per l'analisi in profondità. I casi ricchi sono quelli dai quali si può apprendere un gran numero di informazioni circa gli aspetti di centrale importanza per le finalità della ricerca" (Patton, 2002). Inoltre, come sottolineato da Pettigrew (1990), dato il limitato numero di casi che possono essere affrontati in uno studio di questo tipo, è preferibile scegliere situazioni estreme e casi *polari* nei quali il fenomeno di interesse è più chiaramente distinguibile e osservabile.

L'utilizzo di un campione individuato intenzionalmente sulla base della ricchezza delle informazioni che offre è finalizzato a ottenere una maggiore generalizzabilità dei risultati. Va comunque ancora una volta ricordato che la ricerca non punta a raggiungere generalizzazioni statisticamente fondate, quanto generalizzazioni analitiche e teoretiche di quanto emerge dai casi (Yin, 2003).

In via del tutto generale, la popolazione tra la quale scegliere i casi è costituita dalle agenzie che operano nel settore pubblico italiano, delle quali è stata fatta una ampia rassegna.

L'individuazione dei casi da includere nella ricerca è avvenuta attraverso la combinazione di due strategie di campionamento intenzionale: dapprima *un campionamento di casi differenti* sulla base di diversi criteri e poi *un campionamento di casi a elevata sensibilità pubblica* (Fattore, 2005).

In primo luogo, infatti, si è provveduto a restringere la popolazione di interesse sulla base di tre diversi criteri di inclusione, individuando un gruppo agenzie che si presentasse differenziato nella sua composizione rispetto ai criteri prescelti. I criteri di inclusione utilizzati sono stati i seguenti:

- il primo criterio ha richiesto di differenziare il campione, includendo agenzie che operano in diversi settori di *policy*;
- il secondo criterio concerne la natura delle attività e dei prodotti dell'agenzia. La ricerca ha incluso, infatti, tanto agenzie che erogano *output standardizzabili* ed erogati in grandi volumi, quanto agenzie che operano in settori caratterizzati da *output* difficilmente standardizzabili e misurabili (tipicamente in settori in cui un determinato *corpo professionale* svolge un ruolo centrale nella produzione del servizio);
- il terzo criterio ha portato a considerare agenzie create in diversi periodi di riforma;
- infine, sono state incluse agenzie collocate a diversi livelli della filiera istituzionale: tanto al livello centrale (in prevalenza) quanto al livello regionale e locale, principalmente allo scopo di verificare l'eventuale influenza del livello di governo di riferimento dell'agenzia sulle caratteristiche e sul funzionamento della stessa.

Alla luce dei criteri sopra individuati, è stato stilato un elenco di agenzie come possibile oggetto di analisi. A partire da questa popolazione è stato effettuato un campionamento di casi a elevata sensibilità pubblica, su indicazione dei referenti del Dipartimento della Funzione Pubblica. Dalla popolazione individuata sono stati così prescelti i dieci casi di studio analizzati nella ricerca (cfr. tabelle 2.1, 2.2 e 2.3).

Sono stati esclusi dipartimenti ministeriali ad alta autonomia, imprese pubbliche, fondazioni e associazioni pubbliche. La ricerca si è concentrata su un nucleo di agenzie vicine (seppur, come vedremo, criticamente) all'idea di *executive agency*.

La selezione è stata effettuata anche tenendo conto, in alcuni casi, di pregresse informazioni integrative sulle agenzie stesse (effettivo funzionamento, significativa autonomia, completezza della convenzione – cioè il *performance contract* – di riferimento, ecc.) maturate dagli autori del presente lavoro.

Tabella 2.1 I casi di studio selezionati

Agenzia del Demanio
Agenzia delle Entrate
Agenzia Nazionale del Farmaco
Agenzia per la Rappresentanza Negoziale nelle Amministrazioni Pubbliche
Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente • Piemonte
Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste • Lombardia
Agenzia Mobilità e Ambiente • Comune di Milano
Agenzia Torino 2006

Tabella 2.2 Composizione del mix dei casi di studio per livello istituzionale

Livello istituzionale	Numero di casi
Amministrazione centrale	6
Amministrazione regionale	2
Amministrazione locale	2

Tabella 2.3 Composizione del mix dei casi di studio per area di policy

Casi di studio selezionati	Area di policy
Agenzia del Demanio	Economia/demanio
Agenzia delle Entrate	Economia/fiscalità
Agenzia Nazionale del Farmaco	Sanità
Agenzia per la Rappresentanza Negoziale nelle Amministrazioni Pubbliche	Funzione Pubblica
Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura	Agricoltura
Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici	Ambiente
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente • Piemonte	Ambiente
Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste - Lombardia	Agricoltura
Agenzia Mobilità e Ambiente - Comune di Milano	Mobilità
Agenzia Torino 2006	Infrastrutture

2.2.2 Le procedure di accesso al campo e di raccolta dei dati

Di seguito vengono illustrati in dettaglio gli aspetti operativi che hanno segnato l'accesso ai siti e la raccolta del materiale empirico per la realizzazione dei casi di studio.

La raccolta dei dati è avvenuta nel periodo compreso tra febbraio e giugno 2005. Gli strumenti di rilevazione delle informazioni sono stati vari. Il primo strumento di rilevazione dati al quale si è ricorso è stata l'analisi documentale. Sono stati analizzati per ciascuna agenzia i documenti di base (quali statuto, regolamento di organizzazione, regolamento di contabilità, contratto/accordo quadro tra amministrazione di riferimento e agenzia, ove esistente, ecc.) e il materiale documentale acquisito al momento dell'intervista.

Lo sviluppo della ricerca ha previsto poi l'intervista semistrutturata come modalità di rilevazione delle informazioni. L'intervista rappresenta una modalità di raccolta delle informazioni con uno specifico campo di applicazione (Grandori, 1993):

- ricerche di tipo esplorativo;
- informazioni qualitative complementari;
- studi di casi.

Essa consente di ottenere informazioni *ricche* e poco strutturabili rispetto al contesto organizzativo e alle dinamiche degli attori coinvolti nel fenomeno analizzato, potendo dare accesso all'analisi delle cause dei comportamenti; inoltre, essa consente di verificare e migliorare le risposte e la corretta comprensione delle domande rivolte all'intervistato.

Per quel che concerne le modalità di comunicazione nel processo di reperimento delle informazioni, sono state scelte le seguenti soluzioni: il colloquio personale e la comunicazione telefonica³.

La prima fase della raccolta dati ha permesso al gruppo di ricerca di ricostruire lo scenario e formarsi un'opinione sugli eventi sotto osservazione; le interviste hanno permesso un'analisi in profondità che è andata oltre quanto emerso dall'analisi documentale. L'utilizzo di due diverse tecniche di raccolta delle informazioni ha permesso un ampio ricorso alla triangolazione dei dati, tanto durante la fase di raccolta, quanto durante l'analisi. Il massiccio ricorso alla triangolazione tra dati contribuisce a rafforzare la affidabilità dei risultati della ricerca.

3. Proprio per questa ultima evenienza il gruppo di ricerca non ha predisposto solo una traccia di intervista qualitativa, ma un articolato questionario che, contenendo anche domande aperte, può essere utilizzato come canovaccio dell'intervista; al tempo stesso esso può essere utilizzato come vero e proprio questionario. Nel caso, infatti, non fosse stato possibile, per varie ragioni, procedere a una intervista attraverso colloquio personale, il gruppo ha seguito una procedura diversa. In tal caso è stato somministrato al referente il questionario via fax o mail, procedendo telefonicamente al *probing* rispetto alla comprensione delle domande; una volta ricevuta copia

del questionario compilato è stata realizzata l'intervista telefonica. Anche se, strettamente parlando, il questionario è stato in questo modo usato in modo improprio (il questionario, infatti, ha specifici campi di applicazione diversi dall'intervista, quali: controllo di ipotesi chiaramente formulate; rilevazioni di caratteristiche ricorrenti in popolazioni di soggetti; fenomeni osservabili/ misurabili più che motivazioni e percezioni), il duplice utilizzo del questionario, anche se con diversa natura e finalità, è stato funzionale a garantire l'uniformità della tipologia di informazioni raccolte nel caso di comunicazione esclusivamente telefonica.

2.2.3 L'analisi dei dati

I disegni di ricerca di tipo qualitativo basati su logiche induttive si caratterizzano per strategie di analisi dei dati meno strutturate rispetto ad altre strategie di ricerca. La ricchezza dei dati qualitativi rende infatti più creative le modalità di strutturazione delle informazioni raccolte; nondimeno appare necessario garantire rigore al disegno di ricerca e all'analisi dei dati raccolti. Il gruppo di ricerca ha pertanto utilizzato una strategia di analisi dei dati piuttosto strutturata simile alle procedure logiche descritta da Eisenhardt (1989) in un noto articolo sui casi di studio. È stata, in sostanza, dedicata molta attenzione alla costruzione di concetti, alla loro operazionalizzazione e alla misurazione delle variabili rispetto a ogni singolo caso analizzato. L'analisi comparativa tipicamente risponde (anche) alla finalità⁴ di applicare le teorie in modo da interpretare i fenomeni, e questo è testimoniato anche dalla presente ricerca, che utilizza casi di studio e identifica le variabili fondamentali per interpretare il fenomeno delle agenzie italiane.

Per rispondere al primo blocco di interrogativi di ricerca (“Come si caratterizza la disaggregazione strutturale nelle agenzie italiane? Come si caratterizza l'autonomia? Come si caratterizza la contrattualizzazione?”), ci si è trovati davanti al problema di meglio definire i tre concetti in esame e stabilire le relazioni che tra essi esistono nel caso italiano. A tal fine, si è seguito un approccio in parte ispirato alla *grounded theory* (Glaser e Strass, 1967): la teoria emergente è considerata il più importante paradigma per la ricerca qualitativa in campo sociale; la logica di fondo consiste nel *far emergere le teorie dai fatti*. I procedimenti logici che rientrano in tale ottica partono quindi dalla base empirica e fanno emergere le teorie da processi sistematici di osservazione, interpretazione e ritorno all'osservazione. L'affinamento dei concetti non proviene dunque dall'analisi *ex ante* della letteratura, ma da procedimenti di analisi e osservazione dei dati rilevanti sul campo. Il gruppo di ricerca ha, nella prima fase, utilizzato la letteratura solo per isolare i tre concetti di fondo: disaggregazione, autonomia e contrattualizzazione; ha poi, però proceduto a operazionalizzare i tre concetti (attraverso scomposizione in dimensioni, variabili/indicatori e misurazioni) attraverso un processo di *open coding* della messe di dati empirici emersi dai casi. Si è soddisfatta in questo modo la prima domanda: si è ottenuto un quadro descrittivo/classificatorio della disaggregazione, dell'autonomia e della contrattualizzazione nelle agenzie italiane. Una volta ottenuto un quadro sufficientemente parsimonioso, il gruppo si è concentrato sulla ricerca di *pattern*, ovvero di regolarità empiriche osservabili. Da questa analisi è stato possibile giungere ai *finding* che vengono illustrati nel capitolo 6; per alcuni di questi risultati, in coerenza con le finalità esplicative poste dalla seconda domanda di ricerca, si è proceduto a una fase di *explanation building* alla luce di filoni teorici rilevanti nell'ambito degli studi di *public administration* e *public management*. Il gruppo di ricerca ha perciò utilizzato diverse teorie consolidate (di *public administration*, dell'organizzazione, manageriali, ecc.) per com-

4. In generale si può affermare che il metodo comparativo sia utilizzato per due finalità. In primo luogo per *testare* le teorie. Sartori, a esempio, individua nel controllo la principale finalità dell'analisi comparativa: “Controllare ipotesi e nessi causali guardandosi intorno”. Certo gli esperimenti o la statistica sono metodi di controllo più stringenti, ma i primi hanno scarsa applicabilità nelle scienze sociali, e la seconda richiede molti casi, mentre spesso i fenomeni sociali sono di tipo “molte variabili, N (numero di casi) limitato”. Tuttavia, si può anche affermare che il metodo comparativo sia utilizzato non per testare ma per applicare le teorie in modo da *interpretare* i fenomeni.

prendere quale di esse spiegasse meglio il fenomeno individuato. Come sottolineato in precedenza, l'obiettivo del lavoro non consisteva nel generare teorie forti, ma generalizzazioni deboli con valore esplicativo. Altri *finding*, invece, non sono stati interpretati alla luce di teorie consolidate, in quanto costituiscono risultati di taglio più descrittivo utili, in particolare, per future ricerche comparative che includano il caso Italia.

Un lavoro di analisi parzialmente diverso è stato svolto per rispondere alle domande attinenti le implicazioni di *policy* per lo sviluppo del sistema pubblico italiano. In questo caso, le principali evidenze emerse dal processo di *agencification* italiana sono state messe a confronto con le caratteristiche principali delle più rilevanti esperienze di *agencification* estere, principalmente la britannica *Next steps* e l'esperienza svedese. È stato così possibile cogliere implicazioni prescrittive per il caso italiano.

3. Strumenti al servizio dell'azione di governo

3.1 Introduzione

Il presente capitolo presenta i casi di quelle agenzie che operano come strumenti tecnici e operativi al servizio dei rispettivi vertici politico-decisionali. La scelta di iniziare la presentazione dei casi di analisi da questo insieme di esperienze nasce anzitutto dalla constatazione che gran parte delle agenzie analizzate si collocano di fatto in tale categoria e configurano un rapporto di strumentalità rispetto all'azione del livello di governo cui rispondono. In secondo luogo, nelle esperienze qui riportate, la creazione dell'agenzia è avvenuta quando l'espletamento di un insieme di funzioni amministrative richiedeva un complesso di competenze tecnico-scientifiche che si connotavano per una loro specificità e autonomia disciplinare nella fase di attuazione delle priorità politiche individuate (e anche nella fase di supporto alla elaborazione di alternative di *policy* a beneficio dei decisori politici). Pur nella eterogeneità dei settori considerati, il tratto della specificità delle competenze accomuna i casi proposti, che del resto si collocano in tre aree di *policy* contraddistinte da un elevato grado di tecnicità tanto scientifica quanto normativa.

Si tratta anzitutto del settore dell'ambiente, in relazione al quale vengono proposti i casi dell'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente e i servizi Tecnici (Apat) e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Regione Piemonte (Arpa). Apat svolge compiti e attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, e nasce dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente e il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri. Arpa Piemonte esercita attività di controllo, di supporto e di consulenza tecnico scientifica e altre attività utili alla Regione, alle Province, ai Comuni singoli e associati, nonché alle Aziende Sanitarie del Piemonte per lo svolgimento dei compiti loro attribuiti dalla legge nel campo della prevenzione e tutela ambientale. La scelta dei due casi di studio ha consentito l'analisi, seppur parziale, del sistema di agenzie attraverso il quale viene realizzata la politica ambientale italiana, evidenziando

come il modello, impiegato a livelli istituzionali differenti, sia andato incontro a una differenziazione organizzativa. Apat e Arpa, seppur facenti parte del medesimo network, presentano infatti molte differenze in termini istituzionali, organizzativi e gestionali, descritte nel prosieguo del paragrafo.

La seconda area di *policy* rispetto alla quale vengono proposti due casi di studio è l'agricoltura. Anche in questo ambito un caso è riferito a una agenzia nazionale e l'altro a una agenzia regionale, sebbene le due non appartengano al medesimo *policy network* come le precedenti. Si tratta dell'Agenzia nazionale per le Erogazioni in Agricoltura (Agea) e dell'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste della Regione Lombardia (Ersaf). Agea svolge funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore dei sussidi e altri contributi erogati nell'ambito della Politica Agricola Comune a sostegno della produzione dei Paesi della Comunità. Ersaf Lombardia è un ente strumentale della Regione Lombardia che svolge attività tecniche e promozionali per lo sviluppo dei settori agricolo, forestale e per il territorio rurale, in un'ottica di trasversalità, multifunzionalità e integrazione (alcune delle funzioni esercitate da Ersaf ricadono nell'ambito della politica ambientale).

La terza area di *policy* considerata comprende le infrastrutture e i trasporti e rientrano in essa due casi che hanno in comune la caratteristica di avere come ambito geografico di intervento una realtà locale. Si tratta dell'Agenzia Torino 2006 e dell'Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente (Ama). Torino 2006 ha operato come stazione appaltante per le opere necessarie allo svolgimento della XX Olimpiade invernale e ha la responsabilità che venga attuato il piano degli interventi approvato dal governo italiano. Ama è la struttura che, per conto del Comune di Milano, svolge attività tecniche, conoscitive e di studio, relative alla mobilità e all'ambiente; offre supporto e assistenza per la pianificazione in materia di mobilità (traffico e parcheggi) e ambiente (aria, rumore, elettromagnetismo ed energia); la pianificazione, il controllo e la regolazione del trasporto pubblico locale; lo sviluppo dei sistemi infrastrutturali. Al di là delle differenze che contraddistinguono i due casi e che sono analizzate in seguito, le agenzie sono accomunate da due aspetti peculiari. Anzitutto dal fatto di essere entrambe dichiaratamente strumenti tecnici di programmazione e controllo di attività svolte operativamente da altri soggetti. In tal senso le due agenzie raccolgono alte professionalità e competenze tecniche ponendole al servizio dell'organo politico di riferimento. Secondo tratto in comune è dato dalla forte complessità del quadro di interlocutori con i quali le agenzie si trovano a interagire, quadro rispetto al quale il rapporto con il *principale* (rispettivamente Governo nazionale e Comune di Milano) assume peculiarità proprie.

Pur nella loro eterogeneità, i sei casi proposti nel presente capitolo offrono un panorama interessante del fenomeno agenzia e consentono di comprenderne la flessibilità rispetto ai contenuti e ai livelli politico-istituzionali di riferimento. Il tratto comune che è possibile ritro-

vare in ciascun caso e che può costituire un utile filo conduttore nella lettura è quello della finalità per la quale tali agenzie sono state create: affidare a un soggetto distinto dall'organizzazione ministeriale, regionale, locale, e dotato di elevate e specifiche competenze, il compito di svolgere un insieme di attività caratterizzate da un elevato contenuto tecnico-scientifico e normativo.

3.2 Il caso dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici (Apat)

3.2.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (Apat) è stata istituita nel 1994, con la denominazione di Anpa. Dalla sua istituzione essa è tuttavia passata attraverso non pochi cambiamenti, che hanno riguardato in modo significativo lo stesso assetto istituzionale, oltre che l'organizzazione e i sistemi di gestione.

Proprio dall'attuale assetto istituzionale prende le mosse l'analisi di Apat illustrata nel presente paragrafo.

L'Apat è stata istituita nel 2002, e all'attuale agenzia (e relativa normativa) si fa riferimento. L'analisi tuttavia considera anche alcuni elementi di prospettiva evolutiva e include riferimenti ad Anpa, *predecessore* di Apat¹. La disciplina normativa è contenuta nel D.Lgs. n. 287/2002 e nel Dpr n. 207/2002².

Tra gli organi dell'agenzia si segnala innanzi tutto il direttore generale, il cui incarico è conferito ai sensi dell'art. 8, comma 3 del D.Lgs. n. 300/1999, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. n. 165/2001. La procedura è in sostanza assimilabile a un incarico di direzione di struttura articolata al suo interno in uffici dirigenziali generali; la durata è triennale e rinnovabile. Le funzioni della direzione generale dell'agenzia includono l'adozione di tutti gli atti e provvedimenti necessari ad assicurare la "continuità delle funzioni istituzionali [...] e il raggiungimento dei suoi obiettivi". Vi è poi il collegio dei revisori³. Tra gli organi può inoltre essere annoverato il comitato direttivo dell'agenzia. Esso è nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente ed è composto da due membri designati dal Ministro dell'Ambiente e due membri designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

1. Si riportano di seguito i principali atti normativi di istituzione e modifica dell'assetto istituzionale dell'agenzia, prescindendo – per la sua vastità e complessità – dalla normativa sul settore dell'ambiente, che pure come evidente contribuisce a determinare contenuti e vincoli dell'attività dell'agenzia. L'evoluzione del quadro normativo è schematizzabile come segue:

- Legge n. 61/1994: istituzione dell'Anpa (*predecessore* di Apat);
- D.Lgs. n. 300/1999 e D.Lgs. n. 303/1999: riforma dei Ministeri e istituzione delle agenzie;
- D.Lgs. n. 287/2002: modifiche al D.Lgs. n. 300/1999 concernente le strutture organizzative dei Ministeri e i compiti e le funzioni del Ministero dell'Ambiente e del Territorio (istituzione dell'Apat);
- Dpr n. 207/2002: regolamento recante approvazione dello statuto dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i servizi Tecnici.

2. Tra i principali documenti esaminati nella preparazione del presente caso vi sono, accanto alle fonti normative, il *Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità*, il *Regolamento di organizzazione*, il *Programma triennale di attività*, la *Convenzione con il Ministero dell'Ambiente e varia documentazione interna*.

3. Nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente e composto da:

- a. due membri effettivi e uno supplente, di cui uno con funzione di presidente, scelti dal Ministro dell'Ambiente;
- b. un membro effettivo e uno supplente designati dal Ministro dell'Economia.

Il collegio dei revisori provvede al riscontro degli atti di gestione, ad accertare la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, a effettuare le verifiche di cassa e a predisporre una relazione sui bilanci e sui rendiconti dell'agenzia, trasmessa al Ministro dell'Ambiente.

Al fine di meglio interpretare la funzione svolta dalla Conferenza Stato-Regioni, si deve tenere in considerazione il sistema di connessioni esistenti con le agenzie ambientali regionali (Arpa). Tali rapporti, quantunque ridotti di intensità nel passaggio da Anpa ad Apat e nel quadro istituzionale attuale che vede le Arpa rispondere alle amministrazioni regionali (cfr. anche il paragrafo su Arpa Piemonte) e non più all'agenzia nazionale, rivestono comunque una notevole importanza nel concreto funzionamento dell'agenzia (soprattutto per l'attività di erogazione di servizi).

Lo statuto prevede sette *dipartimenti*, assimilati a direzioni generali e guidati da dirigenti con incarichi di livello dirigenziale generale, e sei *servizi interdipartimentali*. Questi ultimi sono alle dirette dipendenze del direttore generale, mentre i dipartimenti sono guidati da dirigenti generali nominati su proposta del direttore generale seguendo la procedura determinata dall'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, comma 4 (nomina dei dirigenti generali dello Stato).

Tale assetto istituzionale è cristallizzato dal fatto di essere previsto nello statuto, adottato tramite Decreto del Presidente della Repubblica e dunque modificabile solo tramite Dpr (con la connessa procedura). Gli atti di organizzazione (e dunque in sostanza eventuali redistribuzioni dei compiti dei dipartimenti e tra dipartimenti e servizi interdipartimentali) sono invece di pertinenza del direttore generale.

Per quanto attiene alla caratterizzazione come agenzia di Apat, essa è sottoposta alla disciplina di diritto pubblico, il personale è nei ruoli della pubblica amministrazione e il finanziamento è prevalentemente pubblico. Svolge inoltre una funzione pubblica. L'unico aspetto che si presenta problematico è quella della distanza dal Ministero di riferimento. Il principale interlocutore istituzionale è il Ministero dell'Ambiente, con il quale esiste un rapporto vigilante-vigilato, un rapporto regolato su base convenzionale, e anche un fitto sistema di relazioni, formali e informali, probabilmente ulteriormente accresciutesi nel passaggio da Anpa ad Apat. Si configura nel complesso un rapporto ministero-agenzia con caratteristiche ibride tra il modello di rapporto contrattuale (nel senso organizzativo e non giuridico) proprio delle agenzie modello *Next steps* e il modello gerarchico (sempre in senso organizzativo) proprio di un dipartimento ministeriale⁴. Apat appare in effetti molto vicina – o comunque a una distanza inferiore al braccio (*arm's length*) cui fa riferimento la letteratura. È un aspetto su cui si avrà modo di tornare anche nei capitoli finali in sede di analisi complessiva del fenomeno delle agenzie in Italia.

Tra gli altri interlocutori figurano il Ministero degli Esteri e il Ministero delle Attività Produttive per specifiche attività, regolate su base convenzionale.

Vi è poi il sistema delle Arpa, le agenzie ambientali regionali. I rapporti sono in parte diretti e si manifestano soprattutto sul piano dell'affidamento da parte di Anpa a una o più Arpa della conduzione di specifici interventi o di attività erogative di particolari servizi; si tratta peraltro di una linea di attività che tende a ridursi, o comunque

4. Si adotta il termine *dipartimento* per sottolineare che, se comparata con una articolazione ministeriale, Apat gode comunque di un elevato grado di autonomia e di una responsabilizzazione su macro-aree di *prodotti* e di *risultati*. Tuttavia, in ragione del fatto che il Ministero dell'Ambiente è articolato in *direzioni generali*, nel prosieguo del lavoro si farà più spesso riferimento alla natura intermedia di Apat tra una agenzia e una *direzione* del Ministero.

a essere confinata ad ambiti molto specifici, per determinate aree di problemi di natura tecnica. Vi è poi un sistema di rapporti indiretto, mediato dal Consiglio federale per il coordinamento del sistema dei controlli in materia ambientale. Tale organo è istituito presso Apat, presieduto dal direttore generale ed è composto dai legali rappresentanti delle Arpa delle Regioni italiane e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Tale organo svolge funzioni consultive nei confronti del direttore generale e del comitato direttivo e dovrebbe facilitare il coordinamento tra agenzia nazionale e agenzie regionali; si è peraltro riscontrato che tale funzione viene esercitata allo stato attuale in modo molto debole. In definitiva, quello presente appare essere un periodo in cui l'operato delle agenzie ambientali si caratterizza, sia a livello regionale che nazionale, da una enfasi piuttosto sull'autonomia che non sulla interconnessione tra livello nazionale e regionale.

La politica ambientale è forse il settore di intervento pubblico che più di ogni altro ha conosciuto una dilatazione del proprio ambito e un accrescimento della complessità nelle ultime decadi. Non è possibile in questa sede richiamare analiticamente le caratteristiche di tale *policy*. Ci si limita a segnalare una caratteristica propria di questo ambito, anche per il suo impatto sul concreto funzionamento dell'agenzia: la ampiezza e indeterminatezza dei confini di questo settore di *policy*, che si interconnette e sovrappone con i diversi ambiti delle politiche agricola e industriale, con la politica sanitaria, con quella dei lavori pubblici e infrastrutture, ecc.

Sul piano generale, la politica ambientale è di pertinenza del livello nazionale. Il quadro è peraltro reso più articolato dal fatto che la vigilanza sulle Arpa è di competenza regionale (Apat non ha più alcun potere di vigilanza sulle Arpa regionali), e che diverse politiche che a vario titolo si interconnettono con quella ambientale, come la politica sanitaria, vedono significative attribuzioni regionali.

Non poche sono inoltre le relazioni con soggetti operanti in settori di *policy* fortemente interconnessi; a esempio significative sono le relazioni con l'Istituto Superiore di Sanità.

Infine, deve essere richiamato il fatto che l'incorporazione dei servizi tecnici in precedenza operanti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (si tratta del servizio geografico, ideologico, mareografico e meteorologico) ha accresciuto le attribuzioni di Apat nella trasformazione rispetto a quando era Anpa, rendendo ancora più articolato il sistema dei rapporti istituzionali.

3.2.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'Apat concentra in sé un ampio novero di attività tecniche connesse alla raccolta dati, studio e monitoraggio sui diversi sistemi ambientali (suolo, acque, difesa della natura, ecc.) e sull'impatto delle attività umane sull'ambiente. In questo senso, l'agenzia svolge principalmente una attività tecnica di supporto alla definizione delle politiche pubbliche. Essa inoltre produce diverse certificazioni, effettua ispezioni e controlli e, in prospettiva, potrebbe contribuire alla definizione di standard ambientali.

Tali attività furono tolte alle direzioni del Ministero e concentrate presso l'allora Anpa quando venne istituita nel 1994, con lo scopo di attuare una distinzione tra momento della elaborazione delle politiche e momento del supporto tecnico alle stesse. L'agenzia, inoltre, doveva costituire un'occasione per valorizzare le professionalità tecniche presenti presso il ministero, e ridurre allo stretto necessario il ricorso a consulenze e collaborazioni esterne.

Il passaggio da Anpa ad Apat ha determinato una parziale trasformazione del sistema di responsabilizzazione e autonomia manageriale. Da un lato, infatti, il sistema dei rapporti tra agenzia e ministero presenta caratteristiche proprie del modello di agenzia esecutiva in senso stretto: è regolato da una convenzione e l'autonomia finanziaria e organizzativa è elevata (pur con specifiche restrizioni, a esempio nella nomina dei responsabili di dipartimento, che avviene "su proposta del direttore generale", ma segue le procedure delle nomine dei dirigenti generali). Dall'altro lato, vari elementi sono invece propri piuttosto di una direzione generale di un Ministero: innanzi tutto il fatto che giuridicamente sia sostanzialmente una direzione del Ministero dell'Ambiente; poi la circostanza che un ampio novero di atti siano *approvati* dal Ministro; infine, il fatto che la convenzione rappresenti per più versi un documento che raccoglie e precisa le complessive attività svolte da Apat, ma non *trasmette* obiettivi e livelli di prestazione da conseguire (gli obiettivi sono piuttosto definiti nel *programma triennale delle attività* predisposto dall'agenzia stessa e raccolti e riproposti in forma sintetica nella convenzione stessa).

Ne deriva un quadro in definitiva abbastanza eterogeneo e composito, in cui elementi propri in senso stretto di una agenzia modello *Next steps* si combinano con elementi estremamente eterogenei rispetto a tale modello.

Sul piano dell'assetto organizzativo Apat presenta una struttura molto articolata e difficile da inquadrare nell'ambito dei più tipici schemi di analisi della struttura organizzativa.

Lo statuto prevede infatti l'esistenza di sette dipartimenti e di sei servizi interdipartimentali. Analizzando le funzioni svolte, appare tuttavia difficile individuare un criterio unico e generale di ripartizione delle funzioni. Per quanto riguarda i dipartimenti, cinque di essi appaiono articolati come divisioni, responsabili cioè di gruppi di prodotti finali relativamente omogenei (a esempio i prodotti relativi alla tutela del suolo, oppure alla tutela delle acque interne e marine).

Due dipartimenti, tuttavia, appaiono svolgere una funzione di supporto o staff (il dipartimento per le Attività bibliotecarie, documentali e per l'informazione e il dipartimento Servizi generali e gestione del personale). Passando all'esame dei servizi interdipartimentali (che sono alle dirette dipendenze del direttore generale), si osserva che essi svolgono, accanto a funzioni di supporto (servizio per gli Affari giuridici oppure servizio per l'Amministrazione e la pianificazione delle attività) anche alcune funzioni connesse all'erogazione di prodotti finali. Ne risulta un quadro in termini di divisione interna del lavoro molto articolato ed eterogeneo.

L'assetto organizzativo dell'agenzia si è venuto costituendo nel corso dei tre anni successivi alla istituzione formale della stessa e appare per molti versi, al momento della chiusura del presente volume, ancora in divenire. È possibile che, in connessione con il rinnovo degli incarichi (direttore generale, diversi direttori di dipartimento e moltissimi dirigenti sono in scadenza nell'anno solare), il management (confermato o modificato che sia) avvii una significativa riorganizzazione interna. Inoltre, alcune unità di staff che svolgono funzioni chiave, come quella di Monitoraggio e valutazione, sono solo di recente state attivate con la nomina del responsabile. Considerando anche le pressioni sul contenimento delle risorse di personale cui è sottoposta l'agenzia, ne deriva un quadro generale in cui diversi scenari di riorganizzazione sono aperti.

L'organico è costituito esclusivamente da dipendenti pubblici. Parte del personale proviene dall'ex Anpa, l'altra parte proviene dai servizi tecnici della Presidenza del Consiglio. Sul piano funzionale l'integrazione appare abbastanza a buon punto, anche facilitata dalla chiara specificazione dei compiti dettata dal contenuto tecnico degli stessi.

I contratti sono invece tuttora differenziati. Proprio l'integrazione delle due compagini sul piano contrattuale (e la definizione dello stesso contratto di riferimento) rappresenta uno dei principali problemi di gestione all'attenzione della direzione generale.

L'organico è costituito da circa 1.200 unità di personale. Tuttavia, vi è una percentuale molto significativa di posizioni a tempo determinato, in collaborazione coordinata e continuativa, comandati da altre amministrazioni, o comunque in varia forma *flessibili*. Questo aspetto, in un quadro di pressioni complessivamente molto forti al contenimento o riduzione di personale, costituisce un ulteriore elemento critico in termini di gestione delle risorse umane.

3.2.3 Elementi di contrattualizzazione

Tra Apat e ministero è in vigore una convenzione. Tale convenzione appare svolgere prevalentemente una funzione di *regolamentazione dei rapporti*, mentre sostanzialmente non rientrano in essa obiettivi specifici e misure di prestazione. Non esistono inoltre, né presso l'agenzia né presso il ministero, organi specificamente deputati al monitoraggio della convenzione stessa – organi che peraltro sarebbero sostanzialmente inutili proprio considerando i contenuti della stessa.

Una funzione importante nella programmazione dell'attività dell'agenzia è svolta dal *Programma triennale di attività*. Tale piano viene predisposto dall'agenzia e vidimato (ma senza una approvazione formale) dal Capo di gabinetto del Ministro. Inoltre, i dirigenti a capo dei singoli dipartimenti operano talvolta su diretto impulso di direttive ministeriali, e fanno per alcune linee di attività riferimento anche direttamente al ministero. Ne emerge un quadro, già ampiamente sottolineato, di configurazione istituzionale e organizzativa per più versi ibrida rispetto ai modelli puri di agenzia tipo *Next steps*, da un lato, e di dipartimento ministeriale, dall'altro lato. Tale quadro appare pienamente confermato dall'esame puntuale dei poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro sull'agenzia, nei quali rientrano contemporaneamente l'emanazione di direttive generali sugli obiettivi dell'agenzia, e anche di direttive "specifiche su aspetti dell'attività dell'agenzia rilevanti ai fini del raggiungimento di tali obiettivi" – contribuendo in definitiva a confermare un quadro composito di elementi propri di un'agenzia (alla quale il Ministero indica gli obiettivi, oltre che negoziare le relative risorse, ma si tiene fuori dalla gestione) ed elementi propri di una semplice articolazione organizzativa di un ministero (che è sotto-ordinata gerarchicamente e riceve dal Ministro indicazioni su aspetti puntuali dell'attività da svolgere).

Tornando agli strumenti di programmazione e controllo, i principali sono il *programma triennale di attività*, di fatto un piano strategico generale dell'agenzia, aggiornato annualmente, e il bilancio, che *sostanzia* con le relative risorse annuali gli obiettivi generali indicati nel Programma Triennale.

Per quanto riguarda il *Programma triennale*, esso viene sviluppato tramite un processo parzialmente *bottom up*, nel senso che i direttori dei dipartimenti, anche sentendo i propri collaboratori, elaborano il programma delle attività del dipartimento. Tali programmi vengono poi integrati con la programmazione delle attività dei servizi interdipartimentali (queste ultime definite sotto la diretta supervisione del direttore generale). Il tutto avviene nel quadro, questo di natura *top-down*, degli obiettivi (invero molto generali) assegnati dal ministro al direttore generale. Ma la programmazione di maggior dettaglio si configura come un processo *bottom up* per quanto riguarda l'attività dei dipartimenti, processo armonizzato e concluso dal direttore generale.

Il processo di budget si configura come ancora significativamente destrutturato e informale. Alcune *schede di budget* maggiormente formalizzate e con l'indicazione di obiettivi specifici, risorse, indicatori di prestazione sono in corso di definizione, anche in connessione con la recente attivazione dell'unità organizzativa responsabile del monitoraggio e valutazione. Si tratta tuttavia di un processo ancora *in fieri* al momento della chiusura del presente volume, che dovrebbe raccordarsi allo sviluppo di un sistema di contabilità analitica per centri di responsabilità. Il sistema contabile generale è comunque allo stato attuale di tipo finanziario-autorizzativo.

Il presente quadro dei sistemi di programmazione è reso più composito dalla diretta rilevanza gestionale, e non confinata alla definizione degli obiettivi, delle direttive del Ministro. Esse sono in molti casi direttamente rivolte ai direttori di dipartimento e contribuiscono a determinare le attività svolte dai dipartimenti stessi, affiancandosi a convenzione e programma triennale.

3.2.4 Considerazioni conclusive

Il caso di Apat si caratterizza per una natura composita. L'agenzia è definita attraverso una disaggregazione strutturale dalla precedente organizzazione ministeriale e mantiene una (molto limitata) condizione di separazione e distanza, ma anche di raggiungibilità (la lunghezza di un braccio), rispetto ai soggetti di origine. Sono presenti gli elementi propri di una agenzia esecutiva, e cioè: il fatto che il personale sia costituito da dipendenti pubblici; la previsione che il finanziamento dell'attività dell'agenzia sia pubblico; la previsione che l'agenzia sia sottoposta alla disciplina legislativa dei soggetti pubblici.

Tuttavia, il grado di disaggregazione strutturale, pur esistente, risulta molto ridotto, e il rapporto convenzionale, quantunque formalmente esistente, è rivolto principalmente alla regolamentazione dei rapporti tra Ministero e agenzia e non alla trasmissione degli obiettivi e alla determinazione di un tensore di prestazione, funzioni invece proprie del *performance contract* di matrice anglosassone.

Proprio questa natura intermedia di Apat rende il caso rilevante ai fini della ricerca sul processo italiano di *agencification* della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene alle prestazioni conseguite da Apat, in assenza di misurazioni complete che permettano una valutazione complessiva, si può osservare che Apat presenta un significativo livello di interventi di innovazione tecnologica e informatica e, anche in virtù dei contenuti delle proprie attività *core*, ha in corso di sviluppo diversi progetti di ricerca.

Tuttavia, mentre è dunque indubbia una innovatività *guidata* dal cambiamento tecnologico (nel senso che per la natura delle attività svolte l'innovazione nei prodotti è necessitata e conseguenza degli incessanti cambiamenti nelle tecnologie che si rendono disponibili), appare invece problematico il collegamento tra configurazione istituzionale e organizzativa e grado di flessibilità e innovatività in senso organizzativo. In altre parole, appare problematico stabilire il grado di innovatività dell'agenzia, data la sua complessità, articolazione e soprattutto il fatto che il contenuto delle attività svolte richiede un continuo adeguamento tecnologico, ma soprattutto definire se e in che misura l'innovazione dei processi sia resa possibile dalla natura di agenzia (e specificamente di una agenzia con le caratteristiche peculiari sopra evidenziate).

Il sistema di rendicontazione e responsabilizzazione dell'agenzia riflette la natura ibrida, tra agenzia e direzione ministeriale, di Apat. Focalizzando la relazione di *accountability* verso il Ministro (Apat è

dunque in tale relazione *accountor*, responsabile di rendicontare, il Ministro *accountee*, destinatario della rendicontazione), appare evidente che la convenzione è uno strumento molto debole di rendicontazione: essa piuttosto regola ex ante i rapporti, ma non costituisce strumento di comunicazione ex post dei risultati e del valore pubblico creato. Tale comunicazione avviene, parzialmente, attraverso strumenti più tradizionali, formali e informali, di rendicontazione del proprio operato da parte del management di una direzione generale verso il vertice politico.

3.3 Il caso dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (Arpa) della Regione Piemonte

3.3.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Regione Piemonte (Arpa Piemonte) è stata istituita nel 1995, ha sede in Torino e impiega circa 1.200 dipendenti⁵.

L'Arpa Piemonte è "un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria e distinta da quella della regione. Alla personalità giuridica si accompagnano elementi di autonomia amministrativa, tecnico giuridica, patrimoniale e contabile. L'attività dell'agenzia è posta sotto la vigilanza del presidente della giunta regionale al fine di garantire l'attuazione degli indirizzi programmatici della regione nel campo della previsione, prevenzione e tutela ambientale. Le norme nazionali e regionali definiscono le finalità e i compiti dell'agenzia che con la sua attività concorre anche al raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi adottati dall'Unione Europea in tema di ambiente". La premessa qui riportata e tratta dal regolamento dell'agenzia evidenzia in poche righe i tratti essenziali di questa organizzazione e consente di inquadrarne la natura. L'agenzia è un organo tecnico e strumentale che in linea di massima non partecipa alla definizione delle politiche pubbliche in tema di ambiente né alla definizione delle normative relative (anche se in tali processi svolge un ruolo rilevante in quanto apportatrice delle competenze professionali in essa raccolte e delle informazioni possedute), ma si concentra sull'attuazione delle stesse, avvalendosi delle proprie capacità professionali.

La ragione per la quale è stata istituita, legata formalmente a un referendum che trasferiva dalle Asl alla Regione le competenze in tema di controlli ambientali, è quella di rispondere in modo adeguato e tempestivo alle sollecitazioni esterne, sia per quanto riguarda gli eventi a impatto ambientale sia con riferimento alla copiosa e sempre in evoluzione normativa di riferimento. La soluzione adottata mira ad affidare compiti ad alta complessità tecnica esclusivamente a organi professionali, con lo scopo di sottrarre tale attività da ingerenze da parte di portatori di interessi particolari: ciò vale in particolare per la rilevante attività di controllo che l'agenzia svolge.

5. Si riportano di seguito i principali atti normativi di istituzione e modifica dell'assetto istituzionale dell'agenzia:

- L.R. n. 60 del 13.04.1995, Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale;
- L.R. n. 28 del 20.11.2002, Ampliamento delle attività dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale a seguito del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

L'agenzia, che opera con un grado significativo di autonomia, è sottoposta a vigilanza regionale.

Tra gli organi dell'agenzia assume un ruolo di rilievo il direttore generale, nominato con deliberazione della giunta regionale tra persone in possesso di comprovata professionalità ed esperienza. Il direttore generale è il legale rappresentante dell'agenzia e a esso sono riservati tutti i poteri di gestione e direzione dell'attività. Altro organo dell'agenzia è il collegio dei revisori dei conti, composto da 5 membri di cui due designati dell'Unione delle Province Piemontesi (Upp) e tre dalla giunta regionale su proposta del presidente. Si sottolinea che non è previsto, né dalla legge istitutiva, né dallo Statuto, un organo collegiale di direzione. Questo tratto istituzionale fa del direttore dell'agenzia l'unico soggetto responsabile del complessivo andamento della gestione della medesima.

Dal punto di vista organizzativo l'agenzia non costituisce una articolazione dell'Assessorato regionale competente in materia ambientale e anzi nasce proprio da una scorporazione progressiva di una serie di attività in precedenza svolte da direzioni poste in capo al medesimo. L'agenzia opera di fatto come braccio operativo dell'Assessorato nel duplice senso che si pone come fonte informativa dei processi decisionali da esso assunti e opera come strumento di implementazione della politica ambientale regionale. Il rapporto tra i due soggetti si configura pienamente in termini di principale-agente in ragione della natura altamente professionale dell'attività svolta dall'agenzia e dal conseguente delinarsi di una asimmetria informativa. La funzione svolta dall'agenzia è indubbiamente di natura pubblica potendosi ricondurre alla applicazione sistematica di conoscenze tecniche e scientifiche organizzate al fine di supportare la definizione e l'implementazione delle politiche regionali in materia di ambiente. Il quadro istituzionale di riferimento, inoltre, individua quali principali interlocutori di riferimento soggetti pubblici, anche se l'agenzia può svolgere una attività *sul mercato* (a esempio, attività di rilievo e misurazione tecnica).

Il personale dell'agenzia gode di un contratto di diritto pubblico e proviene in larga parte dalle Asl e dalle direzioni regionali; a esso si applicano i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità, aree dirigenziali e personale non dirigente, integrati dalla contrattazione integrativa. I rapporti di lavoro dei dirigenti responsabili delle aree funzionali sono regolati da contratti di diritto privato e attribuiti dal direttore generale con provvedimento motivato a seguito di procedure a evidenza pubblica.

Le fonti di finanziamento sono prevalentemente pubbliche e disciplinate dall'art. 17 della L.R. n. 60/1995, che prevede che il finanziamento dell'agenzia avvenga tramite:

- una quota del fondo sanitario regionale destinata alla prevenzione, secondo parametri determinati dalla giunta regionale;
- una quota dei finanziamenti destinati dai comuni e dalle province per attività di prevenzione e tutela ambientale, concordata nell'ambito del comitato regionale di indirizzo;

- una quota degli introiti derivanti dalle tariffe e dai tributi in campo ambientale;
- finanziamenti ad hoc previsti dal bilancio regionale;
- finanziamenti statali e comunitari per specifici progetti;
- proventi per prestazioni rese nell'interesse dei privati.

In coerenza con la sua strumentalità non esclusiva nei confronti della regione, ma estesa anche ad altri livelli istituzionali locali o extra regionali, le fonti di finanziamento dell'agenzia sono eterogenee e composte. Il livello annuale delle risorse impiegate si aggira intorno ai 70 milioni di euro.

Per quanto attiene la disciplina di riferimento, è importante rilevare che gran parte dell'attività svolta dall'agenzia, nella sua componente tecnico-professionale, è strettamente disciplinata dalle normative che intervengono nei vari settori.

L'analisi degli elementi richiamati evidenzia come in capo all'agenzia sussistono di fatto tutti gli elementi considerati distintivi del modello presente in letteratura e preso a riferimento. L'agenzia si configura di fatto come una pubblica amministrazione formalmente distinta dalla regione e riconoscibile dall'interlocutore ma di fatto operante come braccio tecnico e operativo degli organi politici di riferimento.

L'attività dell'agenzia si inquadra complessivamente nel sistema delle agenzie ambientali. La rete delle agenzie è composta dall'Agenzia per la Protezione Ambientale e i servizi Tecnici (Apat) e da 21 agenzie regionali (Arpa) e provinciali (Appa). Il sistema delle agenzie ambientali, unitamente a una rete di altri soggetti, tra cui il Ministero dell'Ambiente, le regioni, Istat e Unioncamere, alimentano la base informativa di Sinanet (Sistema Nazionale Conoscitivo e dei Controlli Ambientali). Nel 1999, a seguito di un accordo tra Apat e le agenzie regionali è nato l'Osservatorio nazionale sull'organizzazione e sulla gestione delle Arpa, strumento di ricerca e consulenza per le agenzie ambientali.

La scelta di creare un soggetto strutturalmente disaggregato dall'organizzazione della regione e tuttavia connotato a tale livello, e non a un livello locale, esprime la volontà del governo regionale di rendere la regione stessa partecipe e corresponsabile nel processo di definizione delle politiche ambientali.

Il quadro dei rapporti istituzionali e consultivi dell'agenzia si compone dei seguenti elementi:

- rapporti con i dipartimenti di prevenzione delle Asl, regolati tramite apposite convenzioni al fine di garantire l'interscambio di informazioni e il pieno utilizzo delle risultanze dei controlli svolti dell'agenzia;
- convenzioni tra la regione e le province, con le quali sono regolati i criteri di dipendenza funzionale delle strutture periferiche dell'agenzia dalle amministrazioni provinciali per l'esercizio delle funzioni di competenza di queste ultime;
- convenzioni quadro stipulate tra l'agenzia e gli atenei, di norma

- piemontesi, e con enti di ricerca o specializzati, pubblici o privati;
- rapporti con il comitato regionale di indirizzo, istituito con decreto del presidente della giunta regionale, che ha il compito fondamentale di determinare gli obiettivi istituzionali in materia ambientale e verificare i risultati delle attività svolte dall'agenzia nonché il loro coordinamento con le attività dei dipartimenti di prevenzione delle Asl;
 - rapporti con i comitati provinciali di coordinamento, istituiti presso ogni provincia al fine di assicurare, nell'ambito degli obiettivi determinati dal comitato regionale di indirizzo, l'integrazione e il coordinamento delle attività dei dipartimenti provinciali e sub provinciali dell'agenzia con i servizi delle rispettive amministrazioni.

Gli elementi posti in evidenza delineano un quadro istituzionale di riferimento piuttosto articolato che vede l'agenzia coinvolta in una serie di relazioni contraddistinte da diversa natura formale e sostanziale. Ne deriva un notevole sforzo organizzativo in termini in particolare di predisposizione dei flussi informativi necessari anzitutto ad alimentare i processi decisionali che sono posti in capo a soggetti esterni all'agenzia.

3.3.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'integrazione del testo normativo intervenuta nel 2002 ha consentito l'inserimento nella struttura organizzativa dell'agenzia delle attività svolte dai servizi tecnici in precedenza posti in capo alle amministrazioni regionale e provinciali e ha di fatto completato la definizione delle attribuzioni e delle competenze dell'agenzia. Come conseguenza l'agenzia ha adottato un nuovo regolamento volto a definire un assetto organizzativo contraddistinto da una maggiore strutturazione e a superare la precedente situazione contraddistinta da una certa disomogeneità dei criteri organizzativi impiegati.

In merito all'assetto organizzativo complessivo dell'agenzia la legge regionale istitutiva interviene delineandone le componenti essenziali negli articoli 7, 8, 9 e 10. In particolare essa disciplina la distinzione fra l'articolazione centrale dell'agenzia e la sua articolazione periferica (costituita dai dipartimenti provinciali e sub provinciali e dai rispettivi servizi territoriali).

Date queste previsioni normative, l'evoluzione organizzativa dell'agenzia ha condotto alla individuazione di una articolazione interna costituita da strutture che, in rapporto al grado di complessità, sono distinte in *complesse* e *semplici*, specializzate secondo due criteri:

- specializzazione per prodotto o funzione;
- specializzazione per area geografica.

L'assetto istituzionale e organizzativo a livello centrale dell'agenzia si impernia sui seguenti soggetti:

- il direttore generale, responsabile della gestione complessiva dell'agenzia, nominato direttamente dal presidente della giunta regionale;

- il direttore amministrativo, nominato dal direttore generale; ha la responsabilità diretta delle funzioni amministrative a esso attribuite e presiede la *Conferenza dei responsabili di struttura complessa* e il *Controllo ispettivo interno*;
- il direttore tecnico, introdotto come figura dalla L.R. n. 28/2002; è nominato dal direttore generale e si affianca a questo per realizzare il governo tecnico dell'agenzia sovrintendendo le attività tecniche a fini organizzativi e ambientali;
- lo staff di direzione; coadiuva l'attività delle direzioni;
- il nucleo di valutazione, nominato dal direttore generale;
- l'ufficio di direzione, previsto dalla normativa, è chiamato a formulare pareri obbligatori e non vincolanti con riferimento alla programmazione pluriennale dell'attività, all'orientamento delle scelte in materia di investimento e innovazione, a definire le politiche generali di gestione e sviluppo;
- il Controllo ispettivo interno; fa capo al direttore generale ed è competente a svolgere i controlli ispettivi previsti dalle vigenti normative.

L'organizzazione presenta una struttura a matrice in cui vi è intersezione tra la dimensione territoriale (per province) e la dimensione divisionale (per *natura dei bisogni pubblici* sui quali si interviene); obiettivi e risorse sono specificati in relazione a quest'ultima dimensione.

La distinzione dei compiti fra agenzia e soggetti politici coinvolti nella definizione delle politiche ambientali appare abbastanza ben delineata e il rapporto esistente è configurabile in termini di committente-fornitore. La regione e gli altri enti pubblici coinvolti definiscono il quadro di riferimento e la normativa per le varie aree di attività interessate e su questa definizione si inserisce l'operato dell'agenzia che ha una netta caratterizzazione in termini tecnici del contenuto delle attività svolte.

Come già evidenziato, nell'agenzia sono confluiti importanti *servizi tecnici* di diverse amministrazioni. Non sussistono significative sovrapposizioni di competenze né duplicazioni organizzative. Presso la regione, le province e i comuni restano operativi dei servizi tecnici per la realizzazione di determinate attività di controllo, ma tali servizi tecnici appaiono rispondere primariamente all'esigenza di tali istituzioni di mantenere comunque al proprio interno le competenze necessarie a compiere una valutazione delle attività e delle informazioni ricevute, e non a svolgere compiti ormai sostanzialmente delegati all'Arpa.

La specializzazione oggettiva, in relazione all'analisi del quadro complessivo delle attività svolte dall'agenzia, presenta un grado di omogeneità piuttosto limitato e ciò in coerenza con l'eterogeneità delle materie rientranti nell'ambito delle politiche ambientali. La specializzazione soggettiva appare comunque rilevante dal momento che l'agenzia rappresenta il depositario principale di tutte le competenze tecniche e professionali delle aree di attività indicate. Occorre comun-

que richiamare qui l'attenzione sul fatto che l'agenzia opera a livello regionale e integra in tal senso le sue attività in maniera anche funzionale con quanto svolto da altri organi posti a livelli istituzionali differenti e segnatamente con l'Apat.

La valutazione del grado di autonomia manageriale parte dalla constatazione che la legge regionale istitutiva contiene alcuni vincoli importanti che non possono essere modificati. L'agenzia ha una limitata autonomia organizzativa, in quanto la sua macro struttura, negli elementi qualificanti, è definita dalla legge medesima. Inoltre, la stesura delle convenzioni atte a regolare il rapporto tra strutture periferiche e amministrazioni provinciali è demandata a Regione e Province e non al vertice dell'agenzia medesima, determinando dei vincoli anche a livello dell'operato delle articolazioni territoriali dell'agenzia.

D'altra parte, il direttore generale, a fronte del considerevole insieme di responsabilità che gli sono attribuite, ha una certa autonomia per quanto attiene l'attribuzione degli incarichi e l'individuazione dei collaboratori più stretti. Il potere di nomina e di revoca dei direttori amministrativo e tecnico e dei componenti dello staff tecnico introducono una sorta di *spoils system* del vertice amministrativo dell'agenzia che in un certo senso si estende anche ai responsabili di struttura complessa. La previsione inoltre dei poteri di nomina dei componenti del nucleo di valutazione e l'attribuzione sempre in capo al direttore generale dell'ufficio di controllo ispettivo interno dotano questa figura di strumenti per il controllo complessivo dell'attività e le consentono di operare in condizioni di autonomia nel governo dell'agenzia e nella gestione delle risorse. Questa autonomia trova poi ulteriore declinazione nei livelli sott'ordinati dell'organizzazione dove si traduce in una autonomia di impiego delle risorse assegnate nell'ambito del processo di programmazione e controllo, come sarà evidenziato in seguito.

Infine, la natura altamente specialistica e tecnica delle attività svolte pone in capo ai *professional* una autonomia nell'esercizio dei propri compiti, che si esercita tanto verso la direzione generale quanto verso le Amministrazioni regionale e provinciali, caratteristica questa propria di tutte le organizzazioni professionali, facendo riferimento alla nota tassonomia proposta da Mintzberg (1984, *La progettazione della struttura aziendale*).

3.3.3 Elementi di contrattualizzazione

L'agenzia non regola i propri rapporti con la regione sulla base di un documento formale contenente gli obiettivi e a fronte del quale vengono assegnate determinate risorse, in altri termini non esiste un accordo o una convenzione a disciplina dei rapporti tra i due soggetti. Il termine di riferimento anche in questo caso è dato dalla legge istitutiva e dallo statuto che stabilisce che l'agenzia persegue gli obiettivi determinati dal comitato regionale di indirizzo coordinando la propria attività con quella delle strutture degli enti territoriali e dei

dipartimenti di prevenzione delle Asl. Sempre lo statuto stabilisce che la programmazione regionale in materia ambientale trova nell'agenzia il soggetto tecnico privilegiato per l'attuazione degli indirizzi generali e degli interventi di programma. A tal fine vengono prioritariamente impiegati gli strumenti degli accordi di programma quadro, delle convenzioni pubbliche e degli altri strumenti normativi che, attraverso il contributo dei comitati provinciali di coordinamento, consentono il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti istituzionali e privati qualificati al raggiungimento dei risultati complessivi di tutela ambientale e sviluppo sostenibile.

Il comitato regionale di indirizzo predispone annualmente un atto di indirizzo. L'atto delinea il quadro complessivo delle attività che dovranno essere presidiate nel periodo di riferimento pervenendo a una quantificazione di massima del livello di erogazione di ciascun servizio dell'agenzia. Rispetto alla determinazione di tale livello, l'agenzia, in quanto soggetto in possesso delle competenze professionali e delle informazioni necessarie alla definizione del medesimo, si fa promotrice di una proposta che viene recepita dal comitato regionale e in seguito discussa con l'agenzia medesima. L'atto di indirizzo quantifica quindi l'ammontare di risorse che saranno trasferite all'agenzia in relazione agli obiettivi definiti e per l'espletamento delle funzioni. Il documento di regolazione dei rapporti tra agenzia e regione è dunque concretamente rappresentato dal bilancio di previsione della medesima che, sebbene assunto autonomamente, di fatto origina dalla determinazioni della regione in tema di politica ambientale. Accanto al documento di indirizzo regionale trovano poi spazio, quali strumenti di programmazione e indirizzo dell'attività dell'agenzia, gli atti di indirizzo dei comitati provinciali. Complessivamente è possibile affermare che la programmazione strategica delle attività svolte dall'agenzia è totalmente in capo al soggetto politico.

A partire dai documenti di indirizzo la direzione generale definisce un documento di programmazione aziendale che esplicita gli obiettivi declinandoli a livello di strutture organizzative complesse e semplici. L'agenzia realizza un sistema di programmazione e controllo di gestione attraverso la predisposizione di un sistema di budget articolato secondo un piano dei Centri di Responsabilità che ricalca la struttura organizzativa. Il processo viene supportato e monitorato da una apposita struttura di staff alla direzione generale che si occupa contemporaneamente del controllo strategico relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'agenzia.

Quanto agli strumenti di rilevazione dei risultati e di sistemi di *report*, l'agenzia adotta un sistema di contabilità finanziaria, in linea con il sistema contabile regionale. Il regolamento prevede l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, ma questa non è al momento ancora stata sviluppata. Il sistema di contabilità generale è affiancato da un sistema di contabilità analitica che, di necessità, deve basarsi sulle informazioni della sola contabilità finanziaria. La rendicontazione esterna verte quasi esclusivamente sui livelli di attività

(volumi di controlli, di ispezioni, ecc.), quantificati e distinti per tipologia, con eventuale indicazione delle risultanze tecniche.

Per quanto riguarda i flussi interni, essi conducono alla produzione di *report* mensili relativi a:

- informazioni di natura contabile;
- informazioni sui livelli di attività conseguiti;
- informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi definiti nel budget.

La valutazione a fini decisionali delle risultanti emergenti dai flussi informatici interni è demandata ai responsabili di unità per quanto attiene le conseguenze gestionali e al direttore generale per quanto concerne l'opportunità di confermare o meno gli incarichi assegnati. Al sistema di budget è collegato un sistema di incentivazione che coinvolge l'intero organismo personale dell'agenzia, non sono invece previsti sistemi di incentivazione legati direttamente agli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzo del comitato regionale. La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi aziendali ai fini della distribuzione della quota di retribuzione collegata al sistema incentivante è affidata a un nucleo di valutazione.

3.3.4 Considerazioni conclusive

L'analisi delle caratteristiche dell'agenzia consente di evidenziare come la stessa sia di fatto in gran parte riconducibile, per quanto attiene l'assetto istituzionale e il modello di rapporti con la regione, a una azienda sanitaria e non a caso la sua nascita si lega a una parziale riattribuzione di competenze in capo alle aziende sanitarie.

L'assenza dell'elemento contrattuale e dunque di un momento di riconoscimento formale del processo di negoziazione tra agenzia e Regione rappresenta sicuramente l'elemento di maggiore criticità rispetto alla riconducibilità di tale fenomeno al modello delle agenzie preso a riferimento. Peraltro, è possibile interpretare alcuni meccanismi (sistema di rapporti informali, meccanismo della nomina di mandato, ecc.) come de facto parzialmente determinanti un rapporto di tipo contrattuale. Questo porta a ritenere che introdurre in maniera formale elementi di contrattualizzazione dei rapporti sarebbe sicuramente possibile.

Volendo valutare le caratteristiche dell'agenzia in termini di flessibilità è utile distinguere fra una flessibilità organizzativa (della macrostruttura) e una flessibilità gestionale. Se la prima dimensione presenta indubbi profili di rigidità, per la seconda sembra possibile affermare che la flessibilità sia ampia e sostanziata dalla complementare autonomia che le strutture posseggono al loro interno. Complessivamente il livello di flessibilità dell'agenzia, anche rispetto alla capacità di contemperare gli interessi legati alle diverse aree di attività in cui opera e ai diversi interlocutori, appare piuttosto elevato. L'ambito di attività è andato in tal senso progressivamente consolidandosi con un ampliamento delle competenze e una normalizzazione dei rapporti informativi che collocano l'agenzia al centro di una fitta rete di contatti.

In relazione alla innovatività dell'agenzia si osserva una situazione di elevata disposizione al cambiamento e all'innovazione. Tale attitudine è in parte legata al tipo di attività svolte, in ragione della necessità di operare un costante aggiornamento delle tecnologie impiegate e delle competenze possedute. L'autonomia si è inoltre tradotta nella stipula di accordi per la realizzazione di progetti di ricerca, nella predisposizione di corsi di formazione tecnico professionale, nell'acquisto di corsi di formazione manageriale e nella definizione costante di interventi di innovazione tecnologica e informatica.

Il sistema di *accountability* dell'agenzia, come più volte evidenziato, ruota intorno alla figura del direttore generale e di fatto si esplica nella rendicontazione sulle attività poste in essere per il conseguimento degli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzo. La responsabilità complessiva dell'agenzia ha a che fare primariamente con la dimensione tecnica delle attività svolte e quindi con la correttezza e la tempestività dei controlli, la competenza dei pareri, la precisa esecuzione dei programmi di attività. In altri termini l'agenzia non è chiamata a dar conto delle scelte di politica ambientale operate dai livelli istituzionali sovra ordinati ma dell'appropriatezza delle competenze e delle tecnologie messe a disposizione dato un certo ammontare di risorse.

Per quanto attiene alla comunicazione istituzionale dell'agenzia e in particolare ai rapporti e alla comunicazione con la cittadinanza, l'attività di pubblicazione dell'agenzia è molto rilevante e si compone di articoli, libri, riviste periodiche, comunicati stampa e altre iniziative coordinate da un ufficio comunicazione istituzionale. Mensilmente poi l'agenzia pubblica un documento di divulgazione del proprio operato che viene distribuito a tutti gli operatori del settore che ne fanno richiesta.

3.4 Il caso dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea)

3.4.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea) è stata istituita nel 1999 con il D.Lgs. n. 165 in seguito alla soppressione dell'Aima.

L'agenzia si qualifica come un ente di diritto pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Mipaf) e dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile. L'agenzia ha sede in Roma e dispone anche di una sede di rappresentanza a Bruxelles presso l'Unione Europea.

L'Agea svolge il ruolo di organismo di coordinamento degli organismi pagatori, istituiti ai sensi del Reg. (CE) n. 1663/1995⁶. Gli organismi pagatori sono gli organi di ciascuno Stato membro incaricati di garantire la corretta gestione dei fondi comunitari afferenti al Feoga, sezione Garanzia, con responsabilità diretta nei confronti della Commissione dell'Unione Europea. L'agenzia, però, è anche organismo pagatore dello Stato italiano, fino all'istituzione e al riconoscimento degli organismi pagatori regionali (D.Lgs. n. 165/1999, art. 3, comma 4). Dunque, ad oggi, l'Agea riveste un doppio ruolo (organismo di coordinamento e organismo pagatore), nelle more dell'istituzione degli organismi pagatori regionali. In Italia sono operanti i seguenti organismi pagatori: Artea (Regione Toscana), Agrea (Regione Emilia-Romagna), Avepa (Regione Veneto), Organismo Pagatore Regionale (Regione Lombardia), Ente Nazionale Risi, Saisa - Agenzia delle Dogane (per le restituzioni alle esportazioni).

Nello svolgimento delle sue attività istituzionali, l'Agea interagisce con diversi interlocutori istituzionali:

- la Commissione Europea;
- il Mipaf, che fornisce gli indirizzi sulle politiche agricole ed esercita poteri di vigilanza sull'agenzia;
- gli organismi pagatori istituiti dalle Regioni, verso i quali Agea esercita funzioni di coordinamento;
- i Centri autorizzati di Assistenza Agricola (Caa), i quali svolgono le attività di supporto nella predisposizione delle domande di ammissione ai benefici comunitari e nazionali su mandato degli imprenditori interessati; i Caa rappresentano lo strumento con il quale l'organismo pagatore assicura il costante rapporto con i produttori e una migliore e più diretta assistenza agli stessi ai fini della corretta predisposizione delle domande di aiuto;
- l'Ice e il Mae per quanto riguarda gli aiuti alimentari e la cooperazione;
- le associazioni di categoria.

Gli assetti istituzionali di Agea si caratterizzano per la presenza di diversi organi: in primo luogo il presidente e il consiglio di amministrazione (quest'ultimo è composto dal presidente e da sette membri, nominati con decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali.

6. Altri atti che riguardano Agea sono: il regolamento CE n. 1258/1999 (Linee-guida comunitarie al fine di garantire la coerenza delle attività e coordinamento di tutti gli organismi pagatori e la vigilanza su questi ultimi); il D.Lgs. n. 188/2000 e la Legge n. 441/2001 (che modificano il decreto istitutivo dell'Agea).

Due sono designati dalla Conferenza Stato-Regioni). Ad essi si affianca il consiglio di rappresentanza; tale organo è composto da dieci membri, di cui quattro in rappresentanza delle organizzazioni professionali agricole, due in rappresentanza del movimento cooperativo, uno in rappresentanza delle industrie di trasformazione, uno per il commerciale, uno per le organizzazioni sindacali, e uno per le organizzazioni tecniche. I membri del consiglio di rappresentanza vengono nominati dal Ministro delle Politiche Agricole e Forestali.

Infine, va segnalato il collegio dei revisori, composto da tre membri effettivi e due supplenti nominati dal Ministro delle Politiche Agricole e Forestali; il presidente e uno dei membri supplenti sono designati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Le caratteristiche salienti del settore di *policy* nel quale opera Agea sono riconducibili, in estrema sintesi, a due punti fondamentali:

1. la rilevanza del livello comunitario nel determinare obiettivi e allocazione delle risorse nell'ambito della Politica agricola comune (Pac);
2. la significativa influenza dell'intervento pubblico, a vari livelli, in questo settore economico.

La Politica agricola comune infatti è una forma di *welfare state* storicamente finalizzata anche a tutelare il reddito degli operatori del settore agricolo; inoltre, l'interventismo economico si fonda anche sulla rilevanza ambientale dell'operato delle imprese agricole.

I più recenti cambiamenti vanno fatti risalire al 26 giugno 2003, quando i ministri europei dell'agricoltura hanno approvato una parziale rivisitazione della Pac. È possibile che il settore subisca una forte modifica con il prossimo ciclo di programmazione comunitaria, che si estende tra il 2007 e il 2013.

3.4.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

Il quadro delle attività concretamente svolte da Agea, va differenziato in base al duplice ruolo che essa svolge, in qualità di organismo di coordinamento Agea svolge le seguenti attività:

- coordina e monitora l'attività svolta dagli organismi pagatori, raccoglie e valida i dati provenienti dagli organismi, rende conto all'Unione Europea i pagamenti effettuati dagli organismi pagatori e li rappresenta al comitato Feoga;
- assegna agli organismi pagatori i fondi per le spese comunitarie in base alle loro previsioni di spesa e rileva i casi di inerzia degli organismi pagatori;
- risponde nei confronti dell'Unione Europea degli adempimenti connessi alla Pac e degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dal Feoga;
- riceve le anticipazioni dei fondi provenienti dal Feoga per il pagamento di aiuti, premi e contributi comunitari;
- esegue, sulla base degli indirizzi del Mipaf e sulla base delle direttive del consiglio di amministrazione, la gestione dei pagamenti degli aiuti nazionali, garantendone la compatibilità con la normativa comunitaria.

In quanto organismo pagatore, invece, l'agenzia ha competenza per l'erogazione di aiuti, contributi, premi e interventi previsti dalla normativa dell'Unione Europea e non attribuiti ad altri organismi pagatori. L'Agea, quindi, in qualità di organismo pagatore svolge le seguenti funzioni:

- autorizzazione ai pagamenti, ricevimento delle domande di aiuto, istruttoria, controllo, definizione dell'importo da erogare al beneficiario e predisposizione del provvedimento di liquidazione, esecuzione dei pagamenti e contabilizzazione;
- forniture dei prodotti agro-alimentari disposte dall'Unione Europea per gli aiuti alimentari e per la cooperazione economica con altri Paesi;
- supervisione e cura della provvista e dell'acquisto sul mercato interno e internazionale di prodotti agroalimentari per la formazione di scorte necessarie e di quelle relative all'immissione regolata sul mercato interno e alla collocazione sui mercati comunitari ed extracomunitari dei suddetti prodotti, tranne il caso in cui risulti più conveniente procedere ad acquisti in loco.

Nell'ambito delle competenze dell'agenzia, restano attribuiti all'organismo pagatore la gestione degli ammassi pubblici comunitari agli indigenti e i programmi comunitari di miglioramento della qualità dei prodotti agricoli, nonché ogni altro intervento comunitario non affidato, dalla normativa comunitaria o nazionali, ad altri organismi.

La divisione dei compiti tra ministero e agenzia si ispira alla specializzazione istituzionale tra *policy* e *operation*. Il ministero emana indirizzi in merito alle politiche agricole e alla applicazione della riforma della Pac, Agea gestisce le erogazioni. Tale assetto però è reso più complesso dalla circostanza che la principale *fonte di policy* per Agea non è solo il ministero, ma la Unione Europea stessa.

In via generale l'Agea è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile. Lo statuto e i regolamenti, deliberati dal consiglio di amministrazione sono sottoposti all'approvazione del ministero vigilante, del Ministero dell'Economia e del Ministero della Funzione Pubblica.

Le procedure dell'agenzia si svolgono secondo la legge sul procedimento amministrativo e al personale dell'Agea si applica la normativa sul pubblico impiego. La dotazione organica dell'agenzia, ai sensi della legge di istituzione, viene deliberata nel regolamento del personale.

Alla dirigenza di Agea sono attribuiti il potere e la responsabilità della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali. Gli incarichi dirigenziali di livello generale sono conferiti con deliberazione del consiglio di amministrazione su proposta del presidente; gli incarichi di responsabilità delle unità organizzative sono conferiti dal dirigente preposto all'area funzionale.

L'Agea, ai sensi del D.Lgs. n. 286/1999 dispone di un sistema di valutazione della dirigenza. I criteri e i parametri per la valutazione della dirigenza sono stabiliti dal consiglio di amministrazione; la valutazione ha per oggetto i risultati e i comportamenti organizzativi dei dirigenti. I criteri per l'attribuzione del trattamento accessorio dei dirigenti (retribuzione di posizione e di risultato) sono individuati anch'essi dal consiglio di amministrazione.

Il modello organizzativo di Agea rispecchia il fatto che l'agenzia svolge una duplice funzione: di organismo di coordinamento e di organismo pagatore. Le due funzioni restano distinte sotto l'aspetto organizzativo, amministrativo e contabile. I principali organi nei quali si articola la struttura di Agea sono:

- l'ufficio monocratico, che svolge le funzioni di organismo pagatore ai sensi del Reg. (CE) n. 1663/1995, assicurando la conformità delle erogazioni effettuate dall'organismo pagatore alle normative comunitarie, attraverso il governo della struttura di gestione e controllo degli aiuti, premi e contributi comunitari;
- l'area funzionale coordinamento, che coordina e monitora l'attività degli organismi pagatori e provvede all'erogazione degli aiuti nazionali, garantendone la compatibilità con la normativa comunitaria.

L'ufficio monocratico sovrintende a tre aree funzionali (area amministrativa, area autorizzazione pagamenti, area controlli); in particolare l'area amministrativa svolge attività a supporto anche degli uffici che non fanno capo all'ufficio monocratico. L'ultimo livello di strutture organizzative è rappresentato dalle unità organizzative che rappresentano articolazioni delle aree funzionali.

La definizione della struttura organizzativa trova diversi vincoli. In primo luogo, i requisiti e i vincoli cui deve corrispondere la struttura organizzativa dell'organismo pagatore sono puntualmente individuati dal Reg. (CE) n. 1663/1995. Esso introduce tre distinte funzioni che, nell'ambito dell'organismo pagatore, devono essere attribuite a tre diverse *unità organizzative*:

- funzione di autorizzazione dei pagamenti: consiste, in sintesi, nel determinare l'importo da pagare ai richiedenti;
- funzione di esecuzione dei pagamenti: consiste, in sostanza, nell'impartire le istruzioni per il pagamento agli istituti *cassieri*;
- funzione di contabilizzazione dei pagamenti: consiste nella registrazione dei pagamenti eseguiti nei *libri contabili* e nella predisposizione di sintesi periodiche di spesa ai fini della consuntivazione alla commissione, tramite l'organismo di coordinamento.

La legge di istituzione prevede poi che la struttura si adegui alle esigenze derivanti dalla duplice qualifica di organismo pagatore e di organismo di coordinamento; le due funzioni vanno tenute nettamente distinte. In secondo luogo, lo statuto prevede che la struttura si articoli, come limite massimo, in cinque uffici di livello dirigenziale e diciotto unità organizzative.

Le entrate dell'agenzia meritano un discorso a parte, in quanto le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore

hanno una gestione contabile, di tipo finanziario e patrimoniale, distinte e separate.

In via generale le entrate dell'agenzia si compongono come segue:

1. assegnazioni a carico dello Stato, finalizzate anche all'attività istituzionale dell'agenzia e determinate in legge finanziaria;
2. somme provenienti dall'Unione Europea per il finanziamento o il cofinanziamento dell'agenzia e rimborsi a forfait da parte del Feoga;
3. proventi realizzati nell'espletamento delle gestioni di intervento.

La gestione finanziaria del primo blocco di finanziamento si conforma alla disciplina nazionale; per il secondo blocco, i criteri di gestione delle entrate e delle spese, le funzioni di autorizzazione e di esecuzione dei pagamenti, la registrazione, contabilizzazione e rendicontazione si conformano alla normativa comunitaria in materia finanziaria e contabile.

3.4.3 Elementi di contrattualizzazione

Agea non regola i propri rapporti con il Ministero Vigilante attraverso un accordo convenzionale o contrattuale. L'attività di Agea, infatti, trova forti vincoli e regole nella normativa comunitaria; seppur l'agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, il *principale* di Agea può spesso essere identificato direttamente nella Commissione Europea, verso la quale Agea agisce quasi da garante.

Il processo di programmazione di agenzia, in ogni caso, si svolge come segue. Sulla base del bilancio di previsione, viene assegnato ai dirigenti un budget di gestione da parte dei dirigenti preposti all'ufficio monocratico e all'area di coordinamento. I budget definiscono:

- il quadro degli obiettivi e dei risultati attesi;
- l'assegnazione delle risorse umane, strumentali, tecnologiche;
- la dotazione finanziaria di ciascun dirigente;
- le modalità di monitoraggio dell'andamento gestionale.

Il monitoraggio e la valutazione delle attività avviene nelle forme previste dal D.Lgs. n. 286/1999.

Ai sensi della normativa comunitaria, inoltre, è stato costituito il servizio di controllo interno comunitario, alle dipendenze dell'ufficio monocratico e posto in condizioni di indipendenza dalle aree funzionali dell'organismo pagatore. Tale organo, che riferisce direttamente al dirigente dell'ufficio monocratico, svolge i seguenti compiti:

- verifica l'adeguatezza delle procedure adottate dall'organismo pagatore in conformità con la normativa comunitaria;
- verifica l'accuratezza, completezza e tempestività della contabilità attraverso registrati documenti di lavoro;
- propone al dirigente raccomandazioni per il miglioramento del servizio.

I rapporti di controllo del servizio di controllo interno comunitario restano a disposizione dell'organismo di certificazione costituito presso il Ministero dell'Economia, che si avvale del personale del

Ministero e di personale regionale designato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda i bilanci dell'agenzia, approvati dal consiglio di amministrazione, essi sono trasmessi per l'approvazione al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e al Ministero dell'Economia.

3.4.4 Considerazioni conclusive

Le caratteristiche principali di Agea possono essere così descritte:

- il ministero vigilante è il Mipaf, ma spesso l'effettivo *principale* dell'agenzia sembra essere la Commissione Europea;
- il personale è costituito da dipendenti pubblici;
- vige la previsione che il finanziamento dell'attività dell'agenzia sia prevalentemente pubblico;
- vige la previsione che l'agenzia sia sottoposta alla disciplina legislativa dei soggetti pubblici, in altri termini si applicano alla sua attività le norme dettate dal diritto amministrativo.

La creazione dell'agenzia per le erogazioni in agricoltura ha segnato un passaggio necessario per affrontare con maggiore solidità e flessibilità una fase di passaggio nella gestione dei finanziamenti comunitari all'agricoltura. Agea, infatti, nella sua duplice veste di organismo pagatore e di organismo di coordinamento si trova al centro di un complesso *network asimmetrico*. Infatti, alcune regioni hanno attivato con formule istituzionali e organizzative molto differenziate, dei propri *organismi pagatori regionali*; altre regioni si affidano invece totalmente ad Agea per la fase di erogazione dei contributi alle imprese agricole. In questo quadro, Agea rimane comunque il garante verso le istituzioni comunitarie, relativamente al complesso dei fondi erogati in Italia al settore primario.

L'Agea dunque ha un rapporto di *accountability* verso le istituzioni comunitarie, quasi come garante del *sistema Italia*, dunque il suo sistema di responsabilizzazione non passa, come altre agenzie, dalla contrattualizzazione. Essa, al pari di altre agenzie analizzate (cfr. capitolo 4) sembra svolgere una funzione di tutela della neutralità e correttezza dell'azione amministrativa in un settore delicato, piuttosto che essere strumento al servizio dell'implementazione delle politiche di un singolo ministero.

3.5 Il caso dell'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste della Regione Lombardia (Ersaf Lombardia)

3.5.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste è stato istituito nel 2002 e ha sede in Milano. L'Ersaf nasce nel 2002 per aggregazione di cinque pre-esistenti enti regionali e si configura come un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia statutaria, tecnica, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti di quanto fissato dalla legge istitutiva. I compiti e le funzioni dell'Ersaf sono definiti dalla L.R. n. 3/2002 e dallo statuto dell'ente⁷. La missione specifica dell'Ersaf consiste nello svolgere attività tecnica e amministrativa a favore dei settori agricolo, agro-alimentare e forestale del territorio rurale in Lombardia, in attuazione degli indirizzi della Regione Lombardia. L'ente ha poi il compito di supportare le strutture regionali nella fase di attuazione delle politiche agricole regionali e comunitarie.

L'assetto istituzionale di Ersaf si articola in cinque organi principali: 1. il consiglio di amministrazione, nominato dal consiglio regionale su proposta della giunta; 2. il presidente, di nomina del consiglio regionale su proposta della giunta tra i membri del consiglio di amministrazione; 3. il collegio dei revisori, di nomina consiliare; 4. il collegio tecnico-scientifico; 5. infine il direttore, nominato dal consiglio di amministrazione su proposta del presidente.

I principali interlocutori istituzionali di Ersaf sono:

- il consiglio e la giunta regionale, per la nomina degli organi istituzionali e l'approvazione degli atti di programmazione;
- la direzione generale agricoltura per la programmazione e il finanziamento delle attività *core* dell'ente;
- le altre direzioni generali e strutture regionali per la realizzazione di attività a esse collegate;
- le autonomie locali per l'attuazione delle politiche regionali e l'erogazione di servizi;
- le imprese che operano nei settori di interesse e le autonomie funzionali;
- le università e i centri di ricerca.

Statuto e legge istitutiva prevedono che l'Ersaf possa operare attraverso convenzioni e accordi con i soggetti sopra indicati.

Dal momento della nascita di Ersaf non vi sono stati significativi cambiamenti nell'area di *policy* nella quale tale ente opera. Il ciclo di pianificazione della Politica agricola comune si estende infatti dal 2000 al 2006, così come la pianificazione regionale, contenuta nel Piano di Sviluppo Rurale (Psr) della Regione Lombardia (che pure prevede un momento intermedio di revisione e aggiornamento su base triennale). Il quadro normativo si impernia sulla L.R. n. 11/1998 che ha ridistribuito le competenze tra Regione, Province e Comunità Montane in Lombardia, e la L.R. n. 7/2000 per la regolazione del

7. I principali atti che riguardano Ersaf, oltre la legge di istituzione sono i seguenti:

- Delibera della giunta regionale n. 7/12998 per l'approvazione dello statuto nel 2003;
- Delibera della giunta regionale 7/13476 per l'approvazione del regolamento organizzativo nel 2003 ;
- Delibera di giunta 7/16062 per l'approvazione del regolamento di contabilità nel 2004.

sistema di finanziamento (leggi, come si vede, entrate in vigore prima della costituzione di Ersaf).

3.5.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'Ersaf nasce per aggregazione di cinque pre-esistenti enti regionali: l'istituto lattiero caseario di Mantova, l'ente regionale per lo sviluppo agricolo della Lombardia, l'azienda regionale delle foreste, il centro regionale di incremento ippico e il centro regionale per l'incremento della viticoltura, frutticoltura e cerealicoltura. I compiti e le funzioni dell'Ersaf sono definiti dalla L.R. n. 3/2002 e dallo statuto dell'ente. Ersaf eroga un ampio ventaglio di servizi, sia in ambito agricolo e zootecnico, che agroforestale⁸.

La Regione conserva per sé le funzioni di formulazione della *policy*, mentre l'Ersaf si qualifica come un ente prevalentemente erogatore di servizi, tanto verso le imprese e gli enti locali, quanto verso la regione stessa; tali servizi, strumentali alla realizzazione delle politiche regionali in materia agricola e ambientale, sono caratterizzati da un alto contenuto tecnico-specialistico. Per alcuni limitati servizi (a esempio, analisi vini) è prevista una attività tariffata (il tariffario per le prestazioni a pagamento viene predisposto annualmente dal consiglio di amministrazione e approvato dalla giunta regionale).

Dalla missione dell'Ersaf, come definita da legge istitutiva e statuto, non sono escluse attività di supporto alla formulazione delle politiche (a esempio raccolta ed elaborazione dati a supporto decisore regionale); Ersaf sembra però al momento piuttosto debole su questa linea di attività. In futuro, inoltre, potrebbero venire assegnati a Ersaf compiti tecnico-amministrativi di certificazione e di vigilanza su alcuni prodotti. Ad oggi, però, Ersaf si configura a tutti gli effetti come un'organizzazione erogatrice di servizi tecnici. Ciò nonostante, seppure si limiti all'erogazione di servizi tecnici, il *portafoglio prodotti* di Ersaf, appare abbastanza ricco; tale circostanza, ha ovviamente immediati riflessi sulla differenziazione e sulla complessità organizzativa dell'ente.

La legge istitutiva dichiara che l'Ersaf gode di personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia statutaria, amministrativa, organizzativa e finanziaria, dizione poi ripresa dallo statuto. In applicazione della legge l'ente si è dotato di uno statuto e dei regolamenti di organizzazione e contabilità.

La legge istitutiva fissa l'articolazione degli organi istituzionali (consiglio di amministrazione, presidente, revisori) e i relativi meccanismi di nomina; altrettanto fa per la nomina e le funzioni del direttore. La Legge n. 3/2002, poi, detta disposizioni in materia di organizzazione, prevedendo per l'Ersaf una struttura di tipo divisionale, affidando al regolamento di organizzazione le modalità di definizione della dotazione organica, di reclutamento del personale e di definizione della struttura organizzativa, le altre questioni di organizzazione interna e la disciplina delle forme di collaborazione (convenzioni, accordi) con altri soggetti; simile è la previsione dello statuto.

8. Per realizzare la sua missione istituzionale nel Settore agricolo, zootecnico e agroalimentare, l'Ersaf si occupa di:

- formazione specialistica;
- assistenza tecnica;
- ricerca e supporto allo sviluppo tecnologico delle imprese;
- promozione dei prodotti dell'agricoltura lombarda;
- sostegno all'agricoltura delle aree montane, marginali e protette.

Nel Settore agroforestale, invece, il portafoglio di attività si presenta come segue:

- gestione e valorizzazione del demanio forestale;
- attività vivaistiche e di sostegno alla biodiversità;
- supporto alla lotta contro gli incendi boschivi;
- supporto alle attività del servizio fitosanitario;
- supporto tecnico nel settore delle biomasse;
- ricerca nel campo della valorizzazione dei suoli e della fitodepurazione;
- l'agrometeorologia;
- valorizzazione e protezione della fauna selvatica e ittica.

Al di fuori di questi previsioni l'Ersaf gode di un discreto grado di autonomia manageriale in merito alle questioni di organizzazione interna.

Il regolamento di organizzazione dell'Ersaf, approvato nel 2003, riafferma la separazione tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo, affidate agli organi di governo e le funzioni di gestione che sono in capo ai dirigenti. La struttura organizzativa si articola in:

1. unità organizzative, individuate sulla base dell'omogeneità dei prodotti/servizi/processi per le competenze specialistiche richieste;
2. strutture, individuate in base a criteri di efficacia ed economicità dell'organizzazione dei processi di lavoro.

Alle unità organizzative e alle strutture sono preposti dei dirigenti.

L'Ersaf quindi si organizza al suo interno secondo uno schema di tipo divisionale, articolato in due grandi divisioni (unità organizzative): il dipartimento servizi all'agricoltura e il dipartimento servizi al territorio rurale e alle foreste. All'interno dei dipartimenti esistono undici strutture, ciascuna delle quali presidia una delle aree di intervento previste dal piano triennale. La direzione poi è supportata da tre strutture di staff: il settore programmazione, comunicazione e formazione, il coordinamento sedi operative e il settore amministrazione, finanza, controllo e affari generali. La struttura prevede l'esistenza di un organo di coordinamento, il comitato di direzione, al quale prendono parte il direttore e i dirigenti di unità organizzative più altri dirigenti di volta in volta coinvolti dall'oggetto in discussione. La struttura organizzativa viene definita con delibera del consiglio di amministrazione; l'attuale struttura è stata approvata nel 2003.

Il direttore, ai sensi della legge istitutiva, dello statuto e del regolamento di organizzazione viene nominato dal consiglio di amministrazione entro 30 giorni dal suo insediamento; il suo rapporto di lavoro è regolato da un contratto di diritto privato di durata triennale rinnovabile. Il direttore risponde della gestione complessiva dell'ente e della realizzazione degli obiettivi programmatici ad esso affidati. In particolare, predispose il piano triennale e annuale; predispose il bilancio preventivo e il tariffario; predispose la proposta di dotazione organica; adotta gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno; adotta gli atti di gestione del personale.

Il resto del personale, invece, è inquadrato nelle categorie previste per il personale regionale, in conformità con il contratto collettivo nazionale di lavoro di comparto e ad esso si applicano le disposizioni della Legge n. 165/2001 sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni; da tale trattamento è escluso il personale operaio al quale si applicano i contratti collettivi dei rispettivi comparti privati. Ad oggi il personale si compone di 15 dirigenti, 15 posizioni organizzative, 175 dipendenti a tempo indeterminato; si aggiungono poi 150 forestali. L'Ersaf dispone di una propria dotazione organica, aggiornata periodicamente. Il consiglio di amministrazione è responsabile di determinare la dotazione organica, compatibilmente con le disponibilità di bilancio.

Gli incarichi dirigenziali vengono affidati dal consiglio di amministrazione, su proposta del direttore. I dirigenti provvedono alla gestione tecnica, finanziaria e amministrativa delle strutture a loro assegnate; gli atti di competenza dirigenziale sono decreti, circolari e disposizioni. Gli incarichi dirigenziali possono essere affidati a esterni all'amministrazione con contratto di diritto privato di massimo 5 anni, nei limiti del 15% delle posizioni dirigenziali. Le posizioni dirigenziali sono graduate, ai fini della retribuzione di posizione, con atto del consiglio di amministrazione; la gradazione viene effettuata sulla base dei seguenti criteri:

1. complessità organizzativa e gestionale;
2. dimensione delle risorse umane, finanziarie e strumentali;
3. dimensione e qualità degli interlocutori interni ed esterni.

Il contratto per il personale dirigente è stato firmato il 4 dicembre 2003; tanto ai dirigenti, quanto al personale si applica il trattamento economico e giuridico del personale regionale, per espressa previsione dello statuto.

Per specifiche esigenze funzionali possono essere nominate delle posizioni organizzative, ai sensi del contratto collettivo nazionale di lavoro regione-enti locali, sulla base di criteri generali e nel numero massimo determinato dal consiglio di amministrazione. La nomina spetta al direttore, nel rispetto di tali linee guida.

Il sistema di valutazione della dirigenza risulta strutturato come segue. Ad inizio anno, in coerenza con gli atti programmatici, il consiglio di amministrazione, su proposta del direttore, assegna a ogni dirigente di unità organizzative degli obiettivi, negoziando con essi le risorse necessarie; a cascata gli obiettivi vengono assegnati ai dirigenti di struttura. La valutazione dei dirigenti viene operata dal nucleo di valutazione, nominato dal consiglio di amministrazione e composto dal direttore e da due membri esterni. La valutazione delle prestazioni del direttore e del vice-direttore viene operata dal presidente dell'Ersaf.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, ai sensi della legge istitutiva e dello Statuto le entrate dell'Ersaf sono costituite da:

1. contributo annuale di gestione a carico della Regione Lombardia;
2. contributi straordinari della Regione finalizzati alla realizzazione dei piani di attività;
3. finanziamenti comunitari, statali e regionali per l'esecuzione di interventi specifici;
4. cofinanziamenti derivanti dalle convenzioni e accordi;
5. corrispettivi di prestazioni a pagamento sulla base di un apposito tariffario;
6. proventi da alienazione patrimonio;
7. mutui e anticipazioni;
8. donazioni e lasciti.

Ad oggi, la fonte più rilevante è il contributo di gestione che copre circa il 40% del finanziamento dell'Ersaf; il restante ammontare di entrate proviene dalle altre fonti. Il contributo di gestione viene defi-

nito nel bilancio preventivo della Regione a valere su una specifica Unità Previsionale di Base.

In questo quadro di risorse (costituito da molte entrate finalizzate, collegate a specifiche convenzioni) e di una specificazione molto puntuale da parte della Regione degli obiettivi che Ersaf deve perseguire, l'Ersaf dispone di elevata autonomia sul piano delle decisioni di spesa.

Come detto in precedenza, per realizzare la sua missione istituzionale l'Ersaf può ricorrere a collaborazioni di vario tipo con soggetti pubblici e privati (oltre alle direzioni generali della Regione, a oggi si tratta prevalentemente di province e comunità montane). Gli atti che sanciscono tali collaborazioni (accordi di programma, protocollo di intesa, convenzioni) sono sottoposti alla sola approvazione del consiglio di amministrazione. È necessario, invece, l'approvazione della giunta regionale in caso di partecipazione in società, fondazioni e costituzione di consorzi.

L'ente dispone di un patrimonio proprio, costituito dalle proprietà trasferite dalla legge istitutiva, dagli altri conferimenti da regioni ed enti pubblici, da donazioni o acquisizioni dirette. È necessaria l'autorizzazione della giunta regionale in caso l'ente voglia procedere all'alienazione di beni immobili.

3.5.3 Elementi di contrattualizzazione

Gli strumenti di programmazione dell'Ersaf sono definiti dallo Statuto del 2003 e dal regolamento in materia di contabilità del 2004. Sono strumenti di programmazione dell'ente:

- il piano triennale, approvato dal consiglio regionale, che, in conformità con la programmazione regionale, fornisce un quadro previsionale delle aree di intervento, delle risorse necessarie, dei tempi di attuazione e dei risultati attesi delle politiche;
- il piano annuale deliberato dal consiglio di amministrazione e approvato dalla giunta, che indica gli obiettivi specifici e i progetti, in forma aggregata a livello regionale e disaggregata per province, nonché il quadro delle risorse in coerenza con le previsioni del bilancio preventivo;
- il bilancio di previsione annuale e pluriennale, deliberati dal consiglio di amministrazione e sottoposti all'approvazione del consiglio regionale;
- il rendiconto generale e la relazione annuale di accompagnamento al rendiconto.

Il processo di programmazione si articola, invece dal punto di vista dinamico come segue. Il piano triennale, come visto fissa l'orizzonte strategico dell'azione dell'Ersaf. Ogni anno, la giunta emette una delibera di indirizzo per le attività dell'Ersaf relativamente all'anno successivo, nei limiti degli stanziamenti a favore dell'Ersaf contenuti nella proposta di bilancio presentata dalla giunta al consiglio regionale. Sulla base di tale delibera di indirizzo (e sulla stima delle risorse), si svolge una fase di negoziazione tra i dirigenti delle singole

strutture della direzione generale Agricoltura e i vertici e i dirigenti delle strutture Ersaf in merito alle azioni che l'ente dovrà intraprendere per l'anno successivo. Sulla base di questa negoziazione, l'Ersaf redige il proprio piano annuale, approvato dal consiglio di amministrazione su parere del comitato tecnico-scientifico, che viene trasmesso alla giunta per l'approvazione. A tal punto, l'Ersaf è in condizione di approvare il bilancio preventivo, ovviamente in coerenza con le previsioni del bilancio regionale e con i suoi atti programmatori; il bilancio Ersaf viene inviato alla giunta regionale, che trasmette al consiglio per l'approvazione. In allegato al bilancio annuale viene approvato il bilancio pluriennale, aggiornato di anno in anno. Il bilancio annuale è redatto in termini competenza e cassa; a partire dal 2004 le unità fondamentali di classificazione del bilancio, in analogia al bilancio regionale sono le unità previsionali di base (11 per la parte corrente, 4 in conto capitale). Entro il 31 marzo dell'anno successivo, l'Ersaf deve approvare il rendiconto generale, corredato da una relazione sulla gestione (della quale si dirà in seguito).

A questo punto viene firmato, tra l'Ersaf e la direzione generale Agricoltura, un programma che dettagli le singole attività per le quali l'Ersaf si impegna e scomponga le previsioni finanziarie in ragione di tali attività. Tale documento è la convenzione per la realizzazione delle attività previste nel programma annuale, che consiste in un breve documento di nove articoli; con essa la direzione generale Agricoltura affida all'ente la responsabilità *scientifica* e operativa per la realizzazione di una serie di attività. L'Ersaf si impegna quindi:

1. a presentare alla direzione dei piani operativi dettagliati;
2. a concordare modi, tempi di realizzazione e obiettivi di risultato;
3. a consentire tutti i controlli tecnici e amministrativi della direzione.

Tutto il personale impegnato in tali attività ricade sotto la responsabilità esclusiva dell'Ersaf. I singoli piani operativi presentati dall'Ersaf dovranno poi essere approvati con decreto del dirigente competente della direzione generale Agricoltura. La direzione generale si impegna a erogare i contributi all'Ersaf nei modi e nei tempi stabiliti dai piani operativi. Ciascuna linea di attività viene, infine, ricollegata a uno degli obiettivi settoriali dell'Ersaf contenuti nel piano triennale e per ogni linea si specificano le risorse che la direzione generale trasferirà e il capitolo di bilancio sul quale si andranno ad avvalere. Le parti dovrebbero poi definire, di comune accordo, un sistema di monitoraggio in itinere dei risultati. Analoghe convenzioni vengono sottoscritte da Ersaf con le altre direzioni generali, che hanno bisogno di Ersaf per lo svolgimento di attività e servizi; esse però avvengono in momenti diversi dell'anno, in caso di necessità contingente. In definitiva, Ersaf negozia (seppur in un forte quadro di vincoli) con le diverse direzioni generali, e per quanto riguarda la direzione generale Agricoltura con le singole unità organizzative internamente alla direzione generale stessa, i

propri obiettivi a fronte dei quali riceve le relative risorse. Non esiste però internamente alla Regione una unità dedicata al monitoraggio delle convenzioni poste in essere con Ersaf: attività quest'ultima distribuita tra le diverse unità organizzative della Regione che hanno rapporti con Ersaf.

Ad oggi, infatti, il sistema di valutazione dei risultati da parte della Regione sui risultati dell'Ersaf, si basa su due momenti:

- la relazione semestrale sulla gestione;
- l'approvazione del rendiconto generale.

Entro il 31 marzo dell'anno successivo, l'Ersaf deve approvare il rendiconto generale, corredato da un relazione sulla gestione. Il rendiconto, che testimonia i risultati della gestione finanziaria (con allegato il conto del patrimonio) viene trasmesso alla direzione generale Agricoltura e alla direzione generale Bilancio della Regione, per le valutazioni formali sull'attività e sulla regolarità contabile. Una volta che la giunta ha preso atto con delibera, il rendiconto viene trasmesso poi al consiglio per l'approvazione. La valutazione qualitativa da parte della direzione generale Agricoltura sull'attività svolta avviene sulla base di una relazione che illustra i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi dei documenti di programmazione, evidenziando le risorse impiegate per raggiungere i singoli obiettivi. Al tempo stesso l'Ersaf è tenuto a predisporre una relazione semestrale sulla gestione con le stesse caratteristiche. Il vizio di tali forme di rendicontazione può essere riscontrato nella natura eccessivamente qualitativa e descrittiva, in assenza, per ora di uno strutturato sistema di controllo della performance. Dal 2003, in ogni caso, vengono sistematicamente rilevati i dati finanziari collegati ai diversi progetti assegnati ai dirigenti e raccolti in un repertorio progetti.

3.5.4 Considerazioni conclusive

In via di prima approssimazione, va segnalato che Ersaf possiede molte delle caratteristiche della tipica *executive agency* di stampo anglosassone:

- mantiene una condizione di separazione e distanza, ma anche di raggiungibilità (*la lunghezza di un braccio*), rispetto all'ente territoriale di riferimento;
- svolge una funzione pubblica (di produzione/erogazione di servizi pubblici, in questo caso);
- il personale è costituito da dipendenti pubblici;
- il finanziamento dell'attività è principalmente di provenienza pubblica;
- è sottoposto alla disciplina legislativa dei soggetti pubblici.

Al tempo stesso, possono essere proposte alcune riflessioni in merito al caso dell'Ersaf; in relazione alle dimensioni della disaggregazione, dell'autonomia e della contrattualizzazione:

- il caso Ersaf non rientra del tutto nella categoria della disaggregazione strutturale, dato che in parte riaggrega competenze prima disperse in cinque enti; si realizza però la separazione e specifica-

zione dei compiti (*policy making* da un lato, servizi tecnici dall'altro);

- il processo di re-regulation, presente nelle agenzie anglosassoni è in parte assente. Ersaf è un corpo autonomo dalla Regione, ma, in quanto ente di diritto pubblico, sottoposto a vincoli amministrativi molto simili all'ente territoriale in materia di organizzazione, processi e personale. È questo un aspetto comune a buona parte delle agenzie italiane, con la parziale eccezione delle agenzie fiscali; (su questo si tornerà nei capitoli finali);
- la dimensione della contrattualizzazione appare più complessa del modello tipico di agenzie. L'accordo (in questo caso la convenzione) è l'ultima catena di un processo programmatico formale ben più esteso;
- la rendicontazione verso gli organismi regionali di Ersaf è molto ampia in termini di documentazione e caratterizzata da diversi passaggi formali, ma più debole dal punto di vista degli indicatori di prestazione. Inoltre, il limitato sviluppo dei sistemi di controllo di gestione e l'assenza di un sistema informativo condiviso rendono deboli gli aspetti di misurazione. Il sistema di contrattualizzazione, a tali condizioni, rischia di divenire uno strumento formale di regolazione dei rapporti, piuttosto che uno strumento di trasmissione di obiettivi e di livelli di performance da conseguire.

3.6 Il caso dell'Agenzia Torino 2006

3.6.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia Torino 2006 è stata istituita nel 2000, ha sede in Torino e impiega 40 dipendenti⁹. L'agenzia nasce con il compito di realizzare il piano degli interventi definito dal comitato organizzatore dei XX Giochi olimpici invernali Torino 2006 (Toroc).

Ai sensi della normativa richiamata, l'agenzia si configura come una stazione appaltante disgiunta dal soggetto committente e si differenzia pertanto dalla classica configurazione di tali soggetti che vede il committente coinvolto direttamente nel ruolo di appaltatore. Obiettivo dichiarato della costituzione dell'agenzia è quello di consentire la coordinata e tempestiva riuscita delle manifestazioni inerenti ai XX Giochi olimpici invernali. Secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, l'agenzia terminerà la propria attività il 31 dicembre 2006. L'agenzia nasce in sostanza per garantire che tutte le opere siano realizzate per tempo evitando che sulla realizzazione delle medesime ricadano possibili rallentamenti causati dalle dinamiche locali. In considerazione dei contenuti della legge istitutiva, la creazione di un soggetto ad hoc appare motivata inoltre dalla scelta di creare un veicolo di trasmissione delle risorse finanziarie dallo stato ai soggetti privati chiamati a realizzare le opere a seguito delle procedure di appalto della progettazione e dei lavori di costruzione.

Sono organi dell'agenzia il direttore generale, il comitato direttivo e il collegio dei revisori dei conti. Il direttore generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con il comitato organizzatore dei giochi olimpici, convoca e presiede le sedute del comitato direttivo, ha la rappresentanza legale dell'agenzia e adotta gli atti di gestione ordinaria e straordinaria, con possibilità di delega, nei limiti stabiliti dagli atti organizzativi. Il comitato direttivo, nominato con Dpcm, è composto dal direttore generale, dai due vicedirettori generali e da nove membri. Esso provvede alla programmazione annuale delle attività dell'agenzia, all'approvazione dei bilanci, all'approvazione delle operazioni finanziarie necessarie per l'acquisizione delle risorse, secondo i propri atti organizzativi, e a ogni altra attività necessaria per il perseguimento dei compiti di cui all'art. 3 Legge 26 marzo 2003, n. 48. Il collegio dei revisori, nominato con Dpcm, effettua la verifica della regolarità amministrativa e contabile dell'attività dell'agenzia. Esso è composto da tre membri effettivi e due supplenti.

La normativa istitutiva stabilisce che l'agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico. L'analisi delle relazioni con i diversi interlocutori consente di affermare che l'agenzia nasce come stazione appaltante del Toroc con un compito di natura strettamente tecnico professionale e senza alcuna autonomia decisionale per quanto attiene la definizione del *piano degli interventi*.

9. Si riportano di seguito i principali atti normativi di istituzione e modifica dell'assetto istituzionale dell'agenzia:

- Legge 9 ottobre 2000, n. 285, Interventi per i Giochi olimpici invernali *Torino 2006*;
- Legge 26 marzo 2003, n. 48, Modifiche e integrazioni alla Legge 9 ottobre 2000, n. 285, recante interventi per i Giochi olimpici invernali *Torino 2006*.

Per quanto riguarda la funzione svolta dall'agenzia, consistente nella realizzazione del piano degli interventi, essa può senz'altro riconoscersi di natura pubblica tanto in considerazione dell'origine delle risorse finanziarie, quanto in relazione alla normativa applicata per la realizzazione dei progetti e delle gare di appalto.

Ciò nonostante, l'art. 2 della Legge n. 285 del 2000, istitutiva dell'agenzia, stabilisce che l'attività della medesima è disciplinata dal diritto privato. Di fatto alcuni rilievi della Commissione Europea hanno ridotto il campo di applicazione di tale previsione alla sola disciplina dei rapporti di lavoro. Il personale dell'agenzia, che sempre ai sensi della legge istitutiva non può superare le 40 unità, è legato alla medesima da contratti a tempo determinato di diritto privato, in particolare facenti riferimento alla contrattazione collettiva del settore terziario.

In relazione alle fonti di finanziamento, esse sono interamente pubbliche e statali. Per la copertura delle spese di funzionamento gli importi trasferiti corrispondono al 3% dell'importo complessivo lordo dei lavori e delle forniture e dell'importo delle indennità di espropriazione delle fatture emesse per la realizzazione dei lavori incrementato del 3% (tale importo era inizialmente commisurato al 3,6%). Tale meccanismo di finanziamento lega il flusso delle entrate dell'agenzia all'andamento dei lavori e alla fatturazione dei medesimi e ha prodotto di fatto una situazione di carenza iniziale di risorse (compensata dalla previsione di un contributo straordinario) e di successivo surplus di risorse (negli anni 2003-2004) che l'agenzia ha investito ricorrendo all'acquisto di titoli azionari per importi fino a 5 milioni di euro.

Per quanto attiene tutte le procedure di appalto, gara, acquisto ed esproprio l'agenzia applica la normativa prevista per i soggetti pubblici.

Ciò che emerge dall'analisi degli elementi che contraddistinguono il modello dell'agenzia nella letteratura internazionale, è che nel caso dell'agenzia gli elementi suddetti sono di fatto presenti ad eccezione dell'impiego di dipendenti pubblici. L'elevato livello tecnico professionale delle competenze richieste e l'opportunità di impiegare strumenti contrattuali privatistici in una organizzazione che di fatto è a tempo determinato, rappresentano importanti elementi valutativi cui ricondurre ogni considerazione in merito a tale scelta.

La definizione del quadro degli interlocutori istituzionali appare forse l'aspetto che presenta maggiori problematicità e contraddistingue in maniera specifica questa agenzia. I principali interlocutori dell'agenzia sono i seguenti.

Il Toroc

Fondazione di diritto privato costituita nel 1999 dal Comune di Torino e dal Coni in adempimento degli obiettivi contrattuali dagli stessi assunti nei confronti del Comitato Internazionale Olimpico (Cio) con il contratto sottoscritto a Seul nel giugno del 1999. Secondo

la previsione normativa, definita dal dispositivo congiunto dalla Legge n. 285 del 2000 e della Legge n. 48 del 2003, al Toroc spettano i compiti di:

- definizione del piano degli interventi individuando le opere necessarie allo svolgimento dei XX Giochi olimpici;
- predisposizione dei piani di fattibilità con il supporto tecnico dell'agenzia;
- gestione degli impianti durante il periodo dei XX Giochi olimpici.

Il Comitato Olimpico Internazionale e Comitato Olimpico Nazionale Italiano

Le relazioni con questi organi si sostanziano nell'invio agli stessi di un *report* mensile sullo stato di avanzamento dei lavori e nella predisposizione su richiesta di relazioni specifiche. In particolare il Cio richiede cronogrammi bimestrali che descrivano lo stato di attuazione dei progetti.

Il Comitato di regia dei XX Giochi olimpici Invernali

È composto dal presidente della Regione Piemonte, che lo presiede, dal sindaco di Torino, dal presidente della Provincia di Torino, dal presidente del Coni, o da soggetti da ciascuno di essi formalmente delegati. Partecipa alle riunioni del comitato di regia anche un rappresentante del Presidente del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto. Il comitato indirizza e coordina le attività di definizione degli interventi necessari alla realizzazione dei giochi e verifica i tempi e i modi di attuazione dei medesimi in un concorso di competenze con altri soggetti formalmente chiamati a partecipare al perseguimento di tale obiettivo e cioè: il Toroc, il Comitato di alta sorveglianza e garanzia, l'Osservatorio regionale dei lavori pubblici, l'agenzia medesima.

La Presidenza del Consiglio dei ministri

Il ruolo della Presidenza del Consiglio si sostanzia:

- nella nomina del direttore generale dell'agenzia e nella eventuale sostituzione del medesimo;
- nell'attribuzione di un incarico ad hoc di supervisione dell'attività svolta (incarico ricoperto dall'attuale sottosegretario alla Presidenza del Consiglio);
- nella partecipazione alle riunioni del comitato di regia.

Il Comitato di alta sorveglianza e garanzia

Il Comitato è un organismo indipendente, dotato di piena autonomia funzionale, nominato con Dpcm e composto da un presidente e da cinque membri di cui due designati dal Toroc, uno dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e uno dal Ministro dei Lavori Pubblici. I componenti del Comitato sono scelti tra personalità di indiscusso prestigio e autorevolezza. Il Comitato, avvalendosi anche di soggetti esterni da scegliere con procedure concorsuali:

- effettua verifiche di congruità dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati rispetto agli obiettivi del piano degli interventi;
- svolge, d'iniziativa o su segnalazioni dei terzi, accertamenti specifici sulla gestione, conduzione ed esecuzione degli appalti, e in generale il monitoraggio degli interventi anche al fine di accertare il regolare impiego della manodopera ed evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione delle opere;
- informa il Presidente del Consiglio dei ministri, il presidente della Regione Piemonte e il Toroc degli esiti degli accertamenti, rendendoli pubblici con scadenza trimestrale.

Regione ed enti locali

Gli enti territoriali rappresentano i naturali interlocutori dell'agenzia per quanto attiene l'individuazione delle locazioni ottimali per gli impianti e di alcune caratteristiche dei medesimi. Essi inoltre rappresentano i destinatari finali delle opere medesime alcune delle quali saranno a essi trasferiti con Dpcm al termine dei Giochi olimpici. Strumento formale di acquisizione di informazioni e autorizzazioni è dato dalle conferenze di servizio convocate dalla giunta della Regione Piemonte al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, all'atto della presentazione di un progetto, i necessari atti di consenso. In tale sede le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico e della salute, si pronunciano per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato nonché sulle soluzioni progettuali prescelte.

L'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici

Assicura l'informazione e la trasparenza nella realizzazione delle opere attraverso il monitoraggio delle medesime e provvede, tramite appositi strumenti informatici, alla pubblicità di tutti gli atti formalmente presentati a corredo delle *Conferenze di servizi* e dei procedimenti di *Valutazione di impatto ambientale* realizzati.

La Corte dei Conti

Al termine della propria esistenza, sancito per legge nel giorno 31 dicembre 2006, l'operato dell'agenzia sarà sottoposto a un controllo successivo della Corte dei Conti.

3.6.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

Il vertice organizzativo dell'agenzia è articolato in: una direzione generale, due vice direzioni generali, una direzione Amministrativa, una direzione Infrastrutture stradali e montane e una direzione Infrastrutture villaggi olimpici e palazzotti.

Per quanto attiene all'organizzazione dell'agenzia, occorre compiere anzitutto una considerazione generale relativa alla previsione normativa del limite massimo di quaranta unità di personale. Tale limite si è tradotto in un ricorso sistematico all'*outsourcing* delle atti-

vità legate alla progettazione e alla valutazione dei singoli progetti consentendo di fatto all'agenzia di mantenere una struttura snella e fortemente orientata alla realizzazione delle opere.

Per ciascuno dei 65 progetti previsti dal piano degli interventi è stato individuato un Responsabile unico del procedimento (Rup) che svolge le funzioni di *project manager* avvalendosi degli uffici delle direzioni generali e amministrativa. Il Rup operativamente segue tutte le fasi legate a un progetto sino al completamento del medesimo, operando un monitoraggio costante sullo stato di avanzamento dei lavori e interagendo con i vertici dell'agenzia, con i soggetti terzi privati (imprese), con gli interlocutori istituzionali nazionali e internazionali. Attualmente sono presenti 12 Rup. L'attribuzione degli incarichi avviene per atto del direttore generale dell'agenzia che ha piena autonomia decisionale per quanto attiene l'eventuale riattribuzione delle responsabilità.

I compiti dell'agenzia sono chiaramente definiti nella legge istitutiva e di fatto, in termini di assegnazione, sono rimasti invariati nel corso degli anni modificandosi ovviamente in relazione al variare delle fasi del progetto e al modificarsi degli interlocutori istituzionali. In relazione alle diverse fasi del complessivo progetto Torino 2006 e dei singoli progetti e cantieri, l'agenzia ha poi svolto ulteriori funzioni di supporto tecnico informativo che di fatto indeboliscono i confini sostanziali di attribuzione delle competenze tra la medesima e i diversi interlocutori istituzionali. Così segnatamente nel caso della definizione del piano degli interventi e degli studi di fattibilità, formalmente attribuita al Toroc, di fatto realizzata tramite il ricorso alle competenze dell'agenzia. Così ancora nella predisposizione della fase di progettazione da parte delle conferenze di servizi.

La specializzazione dei compiti assegnati all'agenzia appare il vero elemento distintivo della medesima e ciò tanto in senso oggettivo, in relazione cioè al contenuto dell'attività svolta, quanto in senso soggettivo. L'agenzia opera quale unico soggetto chiamato a garantire dal punto di vista procedurale e tecnico la realizzazione dei progetti previsti nel piano degli interventi. Non sono previste altre stazioni appaltanti a eccezione dei lavori di Corso Spezia a Torino, affidati al Comune e di interventi minori di viabilità affidati alla Provincia, interventi del resto di importo modesto e di moderata rilevanza ai fini della realizzabilità dei giochi.

Il tema dell'autonomia manageriale è strettamente legato a quello della responsabilizzazione: la previsione a livello normativo tanto di un limite alle risorse destinate al finanziamento delle spese di funzionamento quanto di un limite alle dotazioni di personale rappresentano un contenimento formale del livello di autonomia gestionale. Del resto, all'interno di tali limiti, l'agenzia può procedere con autonomia per quanto attiene la destinazione delle maggiori risorse economiche e per quanto riguarda la scelta delle professionalità in organico. Il vero ambito di autonomia si esplica però lungo due direzioni. Da un

lato è connesso alle competenze specifiche di natura tecnica e giuridico amministrativa che l'agenzia possiede al suo interno. Dall'altro, si lega alla previsione delle figure dei responsabili unici di progetto, che operano come *project manager* e che rispondono complessivamente dei progetti loro assegnati. Tale responsabilizzazione unica per progetto trova espressione tra l'altro nella presenza di un elaborato sistema di *project control* che verrà descritto nel paragrafo dedicato alla contrattualizzazione.

Ultima considerazione merita la previsione che il direttore dell'agenzia possa essere revocato dal Presidente del Consiglio dei ministri per gravi inadempienze nell'attuazione del programma o per gravi irregolarità amministrative o contabili. Tale previsione di fatto limita alla valutazione del Presidente del Consiglio dei ministri la competenza in ordine alla rimozione del vertice dell'agenzia e rafforza la figura del direttore che ha un incarico in sostanza fiduciario.

3.6.3 Elementi di contrattualizzazione

L'agenzia opera sulla base di quanto previsto dalle leggi istitutive e dal piano degli interventi che di fatto costituiscono l'accordo di riferimento. Tale accordo di natura normativa è rigido e valido per tutta la durata di esistenza dell'agenzia medesima e configura una sorta di mandato non negoziabile. In altri termini, l'agenzia non ha nessun potere negoziale per quanto attiene la definizione delle opere da realizzare né l'ammontare delle risorse stanziare per le medesime. Del resto, non sussiste alcun ruolo negoziale, se non di tipo informale, nemmeno in relazione alle risorse trasferite all'agenzia per il suo funzionamento: una modifica della percentuale evidenziata nei paragrafi precedenti richiede una legge dello Stato.

Il ciclo di pianificazione, programmazione e controllo dell'attività dell'agenzia si configura come un ciclo articolato sull'intero periodo di esistenza dell'agenzia. In tal senso è opportuno distinguere tra due livelli:

- il livello della realizzazione dei progetti previsti dal piano degli interventi per il quale il sistema di programmazione e controllo interno impiega strumenti di *project control* che assumono come orizzonte temporale quello di realizzazione del progetto;
- il livello dell'attività operativa per il quale non sussistono propriamente strumenti di programmazione e controllo, ma piuttosto strumenti di rilevazione contabile preventiva e consuntiva (bilancio preventivo, bilancio consuntivo).

Il principale strumento manageriale di budgeting e controllo presente all'interno dell'agenzia è il sistema di *project control* concepito al fine di consentire ai responsabili unici del procedimento di avere un'informazione completa, costante e aggiornata sull'andamento dei lavori del singolo progetto. Tale sistema è strettamente interrelato alla struttura dei bandi di gara e al conseguente sistema di pagamento dei soggetti aggiudicatari. In sostanza, la normativa prevede solitamente che l'impresa aggiudicataria dell'appalto venga pagata secondo le

risultanze di un documento di stato avanzamento lavori prodotto mensilmente sulla base di una valutazione complessiva dei costi per ogni parte del progetto realizzato. L'agenzia ha invece proceduto alla definizione di un sistema di pagamento che è legato a un cronogramma dei lavori in cui sono contenuti anche i costi e i corrispettivi pagati. Il *report di project control* viene predisposto ogni mese e trasmesso anzitutto ai responsabili unici del procedimento e quindi a 25 differenti soggetti istituzionali tra cui la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Toroc, la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, il Comune di Torino, il Comitato di regia, il Comitato di alta vigilanza e garanzia, il Coni, il Cio, le commissioni consiliari delle assemblee regionale, provinciale e comunale.

Accanto allo strumento di rilevazione legato alla realizzazione dei progetti, l'agenzia è dotata di un sistema di rilevazione contabile di tipo economico patrimoniale che conduce alla definizione di un bilancio consuntivo di impianto civilistico. Il bilancio consuntivo è approvato dal comitato direttivo e trasmesso alla Presidenza del Consiglio e al Comitato di alta sorveglianza e garanzia.

Il sistema contabile rileva comunque i costi connessi alla realizzazione dei progetti attraverso un sistema di rilevazione di crediti e debiti non numerari: in tal modo nel conto economico trova rappresentazione il costo complessivo delle opere realizzate in relazione a ciascun esercizio. I dati vengono consolidati e pubblicati semestralmente. Accanto al sistema di contabilità generale è attivo un sistema di contabilità analitica che rileva l'andamento dei costi per singolo progetto attraverso una riaggregazione delle voci di conto economico per natura. Tale sistema alimenta una reportistica periodica interna di rilevazione mensile dello stato di avanzamento dei costi finanziari di ogni progetto che viene trasmesso ai responsabili unici di procedimento. Il *report* è progressivo da inizio opera.

È previsto un sistema di incentivazione che riguarda il vertice dell'agenzia (direttore e vice direttori generali), i dirigenti e i quadri, ovvero circa il 60% del personale. Tale sistema si articola nella definizione di un insieme di obiettivi biennali differenziati a seconda del ruolo svolto dai dirigenti:

- per i responsabili unici di procedimento il sistema degli obiettivi è collegato allo stato di avanzamento dei lavori e alle *milestone* definite nel sistema di *project control*;
- per i responsabili di strutture amministrative o di supporto sono previsti specifici obiettivi di tipo quantitativo relativi ai volumi di attività svolta.

La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi definiti dal sistema e le assegnazioni della retribuzione di risultato spettano al direttore e ai due vice direttori. Non è previsto alcun premio o collegamento del sistema incentivante alla concreta e completa realizzazione del piano degli interventi.

3.6.4 Considerazioni conclusive

La questione che rappresenta il maggior aspetto critico nella valutazione dell'agenzia è data dall'individuazione del principale, del soggetto cioè di cui l'agenzia sarebbe braccio operativo. Se infatti da un lato il Toroc rappresenta il committente del piano degli interventi, dall'altro il finanziamento è completamente a carico dello Stato e la Presidenza del Consiglio è di fatto presente nella vigilanza e nelle nomine del vertice dell'agenzia. Del resto la costituzione del comitato di regia introduce anche gli enti territoriali nel novero non soltanto dei portatori di interesse ma soprattutto dei soggetti che partecipano al processo decisionale, seppur limitatamente agli ambiti di propria competenza e nei limiti definiti dalla normativa statale ed eventualmente dalle leggi finanziarie.

L'affermazione che l'agenzia di fatto rappresenta uno strumento operativo della legge medesima non appare del tutto azzardata alla luce degli elementi considerati finora. Del resto nella legge si trovano i principali contenuti di quello che altrimenti potrebbe definirsi accordo, nella legge si delinea il quadro dei portatori di interesse e dei soggetti chiamati a svolgere funzioni di vigilanza, nella legge si individuano dotazione e risorse finanziarie. L'agenzia opererebbe in altri termini come strumento applicativo della legge con una *mission* chiara e limitata temporalmente e oggettivamente. La particolare natura dell'attività svolta e la specificità dell'ambito di intervento assegnatole contribuiscono a fare di questa agenzia un caso unico con una disaggregazione strutturale che formalmente e in sostanza si configura piuttosto in termini di alterità soggettiva rispetto a ciascuno degli interlocutori e un profilo di contrattualizzazione portato all'estremo livello di formalizzazione, quello legislativo.

Di seguito si evidenziano alcuni aspetti legati ai possibili esiti che il ricorso a tale modello organizzativo può produrre in relazione all'attività svolta dall'agenzia. In particolare vengono proposte alcune riflessioni intorno alla flessibilità, all'innovatività e al sistema di *accountability* che sembrano contraddistinguere l'agenzia. Osservando le modalità di organizzazione dell'attività dell'agenzia, più che di flessibilità è possibile parlare di destinazione specifica di competenze generali. Il nucleo di quaranta persone, contraddistinte da una elevata competenza tecnico professionale, non è stato nemmeno configurato in un organigramma formale ma piuttosto genericamente attribuito allo svolgimento di funzioni:

- di *general management* dei progetti;
- di supporto tecnico amministrativo;
- di staff alla direzione.

La flessibilità si è tradotta di fatto in una capacità di rispondere tempestivamente agli adempimenti amministrativi legati alle procedure formali e di gestire le criticità legate allo svolgimento dei lavori di realizzazione dei progetti di qualunque origine esse fossero. Operativamente questo si è tradotto in un tempo di avvio dei progetti dalla predisposizione degli studi di fattibilità all'attribuzione della gara di 14 mesi a fronte di una media nazionale di 42 mesi. Il numero

di ricorsi su più di 200 gare realizzate è stato di soli 15 casi, tutti risolti a favore dell'agenzia. L'agenzia inoltre ha richiesto standard di sicurezza elevatissimi ottenendo un tasso di sicurezza dei cantieri molto elevato.

Per quanto concerne l'innovatività si rileva anzitutto che l'agenzia rappresenta il primo esempio di costituzione di una stazione appaltante organizzativamente e giuridicamente distinta dal soggetto committente. Nel panorama italiano non sono presenti esempi simili e tale unicità se da un lato ha determinato delle difficoltà legate alla mancanza di termini di riferimento, dall'altro ha consentito di creare una organizzazione ex novo pronta ad applicare le normative in modo puntuale e innovativo senza le rigidità legate alla tradizionale cultura giuridico amministrativa diffusa all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane. Espressione significativa di tale positiva condizione iniziale è data dal fatto che l'agenzia, a differenza di molte amministrazioni, ha proceduto all'applicazione sostanziale della normativa a disciplina delle gare di appalto, introdotta con legge del '94 e regolamentata nel '97 procedendo, per ogni progetto, alla stesura di un *Documento preliminare di progettazione* contenente le informazioni generali e le specifiche di progetto necessarie ai partecipanti alla gara per definire la proposta. Altro strumento del tutto innovativo è dato dal già richiamato sistema di *project control* e dal criterio di pagamento degli appaltanti legato alle *milestone*.

Quale necessario corollario alla complessità del quadro di interlocutori istituzionali con i quali l'agenzia si trova a interagire, anche il sistema di *accountability*, inteso come capacità dell'agenzia di dimostrare il raggiungimento dei risultati al proprio committente e ai portatori di interesse, risulta essere potenzialmente complesso. In realtà per quanto attiene il sistema dei controlli la previsione del Comitato di alta sorveglianza e garanzia, espressione a un tempo dell'esecutivo e del Toroc, e la sua collocazione in seno all'agenzia stessa, sebbene in posizione di autonomia funzionale, rispondono a gran parte delle esigenze di vigilanza formale e di verifica della regolarità degli atti. Del resto, per stessa ammissione dei vertici dell'agenzia, i rapporti con il Comitato sono molto collaborativi e anzi consentono di mantenere un livello di attenzione assai elevato sulla regolarità di tutte le procedure. Per quanto attiene la visibilità dell'operato dell'agenzia vale anzitutto la considerazione che tutte le operazioni di promozione e comunicazione relative ai XX Giochi olimpici di Torino 2006 sono di competenza del Toroc e non rientrano tra le attività attribuite all'agenzia.

3.7 Il caso dell'Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente (Ama Milano)

3.7.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente è stata istituita nel 2000 e ha sede in Milano. L'agenzia si configura come società a responsabilità limitata a capitale interamente pubblico. In quanto legalmente una srl, costituita su iniziativa di una società controllata dal Comune di Milano, cioè Metropolitane Milanesi spa (Mm), la costituzione di Ama non ha richiesto alcun atto normativo né regolamentare. Soci sono la Metropolitana Milanese spa e il Comune di Milano.

Ama è braccio operativo del Comune di Milano, mentre Mm è in qualche modo destinataria indiretta dei prodotti di Ama, nel senso che ha la competenza di sviluppare la parte progettuale e ingegneristica successiva alla fase di pianificazione che proprio Ama svolge per il Comune. Il Comune svolge la funzione di finanziatore e di *principale* (nel senso organizzativo del termine), cioè di amministrazione che determina gli indirizzi e gli obiettivi di Ama; quest'ultima però è interamente controllata da un secondo soggetto, Mm, che pur non determinando obiettivi e contenuti dell'attività di Ama, si trova però formalmente a esprimere il controllo. Mm ha inoltre un forte *interesse* in Ama (nel senso che ne è uno *stakeholder* chiave): è infatti il destinatario dei contenuti della pianificazione elaborata da Ama (l'approvazione definitiva dei piani sulla mobilità e sull'ambiente è ovviamente competenza del Comune)¹⁰.

Ama ha al vertice un amministratore unico, che ricopre anche la carica di direttore generale.

Ama è difficilmente caratterizzabile come una tipica agenzia esecutiva in senso stretto. Se infatti i finanziamenti sono pubblici, la disciplina di riferimento è privatistica, così come l'inquadramento del personale. Ama esercita però una funzione pubblica, ed è collocata alla *distanza di un braccio* dall'amministrazione di riferimento. Considerando le agenzie come una forma non spinta di disaggregazione, ovvero come collocate "a una distanza limitata" (Pollitt et al., 2004), Ama si colloca sicuramente verso il confine esterno, vicina cioè a forme di disaggregazione e autonomizzazione più spinte rispetto a quelle caratterizzanti il fenomeno delle agenzie. Tuttavia, la considerazione congiunta dei cinque elementi porta a ritenere che Ama sia inquadrabile a tutti gli effetti nel fenomeno della *agencification* del settore pubblico italiano.

I principali interlocutori istituzionali di Ama sono il Comune di Milano, e specialmente l'Assessorato alla Mobilità e la direzione centrale Mobilità, e il comitato intersettoriale per la mobilità e l'ambiente. Quest'ultimo rappresenta un luogo istituzionale di confronto collegiale tra i diversi settori comunali, gli enti, le aziende che sono coinvolti nella pianificazione, nella progettazione e nella gestione della mobilità, anche con riferimento all'intera area metropolitana milanese. L'agenzia ha il compito di coordinare le attività del comitato, e di

10. Questa situazione sarà maggiormente accentuata se troverà seguito l'orientamento, manifestato dai diversi attori coinvolti e che appare in corso di definizione al momento della preparazione del presente volume, di procedere alla cessione della quota del Comune di Milano a Mm, che si avvia in tale ipotesi a divenire socio unico. Questo processo, se condotto a termine, determinerà una situazione di *corporate governance* ancora più peculiare.

portare il proprio contributo in qualità di attore della pianificazione, oltre a rivestire la funzione di segreteria tecnica.

Ama è la struttura operativa alla quale il Comune di Milano affida, a supporto dei propri compiti istituzionali, servizi di consulenza tecnica e di progetto attinenti alla pianificazione del traffico, dei trasporti e dell'ambiente, connessi con il territorio comunale e con l'area metropolitana milanese.

Esaurita la fase di pianificazione, le successive attività di progettazione e di regolazione non sono di competenza di Ama, rientrando piuttosto nella sfera di competenza di Mm (società di gestione delle Metropolitane Milanesi e fondamentale società di ingegneria del Comune di Milano) e di Atm (l'Azienda dei Trasporti Municipali, con compiti anche nella gestione dei parcheggi e regolazione del traffico), anche se vi sono inevitabili interconnessioni con le attività di queste altre due società chiave del *gruppo pubblico locale* in materia di mobilità del Comune di Milano. Si tratta della cosiddetta *holding della mobilità* del Comune di Milano, costituita da:

- Atm spa, che cura la gestione dei servizi del trasporto pubblico locale;
- Mm spa, che progetta e realizza le infrastrutture;
- Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente srl, che pianifica, regola e controlla mobilità e ambiente.

I rapporti tra l'agenzia e il Comune sono regolati da un contratto di servizio, a validità triennale, che disciplina le attività istituzionali, di consulenza e di assistenza fornite dall'agenzia alla direzione centrale Ambiente e mobilità del Comune di Milano. Vi sono poi specifici protocolli con alcuni, per ora ridotti in numero, comuni del hinterland milanese.

Nello svolgimento dei suoi programmi l'agenzia si avvale di una vasta rete di collaborazioni con aziende e istituzioni, una struttura di convenzioni e collaborazioni in continua espansione¹¹.

Ama opera in due aree di *policy* estremamente complesse e soprattutto in significativa evoluzione nel corso degli ultimi dieci anni. Il quadro del complessivo assetto normativo comprende una porzione significativa della legislazione nazionale e regionale lombarda in tema di trasporti e mobilità e di ambiente, che non è per ovvie ragioni di ampiezza riassumibile in questa sede. Focalizzando in modo specifico l'agenzia in questione, ci si limita a richiamare:

- sul versante del problema sociale cui l'amministrazione pubblica deve dare risposta, la situazione per molti versi critica in particolare del traffico e dell'inquinamento nell'area milanese, come peraltro in molti agglomerati urbani;
- sul versante degli interventi di *policy* adottati, in primo luogo la L.R. n. 22/1998 che fissa gli obiettivi, definiti in modo condiviso anche tramite la sottoscrizione di protocolli e accordi specifici con gli enti locali, per lo sviluppo della mobilità nell'area milanese;
- sempre sul versante degli interventi di *policy*, in secondo luogo la L.R. n. 1/2002, che ha sancito la separazione tra la funzione di

11. Tra le collaborazioni più significative, vanno citate:

- il supporto tecnico fornito da Atm che si impegna a trasmettere il know how informatico specifico nel campo della pianificazione dei trasporti;
- la convenzione con l'Arpa Lombardia che definisce un programma di attività congiunte per il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, e stabilisce le modalità di acquisizione da parte dell'agenzia dei dati di qualità dell'aria della rete fissa, nonché le modalità di gestione della strumentazione mobile di proprietà del Comune di Milano;
- la convenzione con l'Enea, volta ad acquisire supporto scientifico e tecnico nell'ambito dei progetti ambientali ed energetici affidati all'agenzia da parte del Comune di Milano;
- la collaborazione siglata dal Comune con il Politecnico di Milano, che permette all'agenzia di avvalersi dell'apporto di tecnici e ricercatori dei dipartimenti più direttamente coinvolti in studi di carattere trasportistico e ambientale.

regolazione, attribuita agli enti pubblici, e quella di gestione dei servizi, svolta dalle aziende di trasporto e il superamento degli assetti monopolistici, introducendo, sul piano delle regole, la logica dell'affidamento competitivo tramite gara dei servizi.

In questo quadro, l'agenzia è concepita come lo strumento al servizio dell'Amministrazione comunale per l'elaborazione di piani e programmi e la verifica costante della qualità dei servizi, che dovrebbero essere progressivamente aperti alle imprese private. Essa è da intendersi come il *braccio operativo* del Comune a supporto tecnico del processo di pianificazione dello stesso (a esempio, collocazione parcheggi, sperimentazione di modalità innovative di regolazione del traffico¹²).

3.7.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'agenzia svolge un'attività di supporto tecnico alla pianificazione da parte del Comune di Milano in materia di mobilità e trasporti e di ambiente. Ama inoltre supporta la redazione del contratto di servizio tra Comune di Milano e Atm.

I compiti dell'agenzia sono definiti dal contratto di servizio definito con il Comune di Milano in particolare con l'assessorato Mobilità e trasporto e assessorato all'Ambiente. I compiti sono rimasti invariati nel corso degli anni; anche se sono stati introdotti nuovi strumenti quali a esempio il *project financing* per la realizzazione di alcuni progetti.

Il modello organizzativo di Ama è fondamentalmente riconducibile a una articolazione divisionale, in quanto i compiti sono suddivisi e specializzati per gruppi di prodotti. L'agenzia opera inoltre in misura significativa per progetti; per una buona parte degli stessi il gruppo di progetto è interno alla direzione; alcuni, di maggiore complessità, sono condotti da gruppi di progetto trasversali a più direzioni e per tale ragione rappresentano una sorta di seconda dimensione organizzativa, per progetti. Tale seconda dimensione è tuttavia *debole* e dai dati rilevati non appare potersi definire una struttura organizzativa a matrice, bensì un più tradizionale assetto divisionale, con una significativa componente di progetti, conseguente alla natura delle attività svolte. L'agenzia ha un organico stabile, relativamente contenuto. Vi è tuttavia un discreto *turnover*, e una continua necessità di acquisire risorse umane sui progetti.

Le sezioni di lavoro dell'Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente sono così organizzate:

- una direzione operativa dell'agenzia, affidata all'amministratore unico;
- quattro direzioni che riguardano la mobilità (che si suddividono i compiti tra programmazione e pianificazione del trasporto pubblico locale, regolazione e controllo del trasporto pubblico locale, pianificazione della mobilità, *mobility management*);
- una direzione che riguarda l'ambiente (con compiti di pianificazione degli interventi ambientali nei settori atmosferico, acustico

12. Si osserva inoltre che l'Amministrazione del Comune di Milano appare intenzionata a effettuare quanto prima le gare per l'affidamento dei servizi di trasporto su gomma e su ferro (metropolitane e linee tranviarie urbane ed extraurbane) recependo l'obbligatorietà del ricorso alle procedure concorsuali stabilita dalla normativa nazionale per superare l'attuale regime basato sulle concessioni, anticipando la scadenza indicata dal D.Lgs. n. 400/1999, sulla base di quanto previsto dalle Leggi della Regione Lombardia n. 22/1998 e n. 1/2002. L'Agenzia Milanese Mobilità Ambiente offrirebbe in questo quadro al Comune di Milano il supporto necessario per le attività di predisposizione degli elementi e documenti relativi ai contratti di servizio; ed inoltre alla predisposizione degli atti di gara e dei documenti contrattuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico.

ed elettromagnetico e di pianificazione ambientale per il settore energetico);

- una direzione sistemi informativi e modellistica, che lavora non solo in staff alle altre direzioni, ma sviluppa anche alcuni *prodotti* dell'agenzia.

Alle attività delle direzioni si affianca il lavoro degli uffici che si occupano rispettivamente dell'amministrazione, della sicurezza interna e del sistema qualità. Deve essere rilevato che tutta l'attività di predisposizione del bilancio (contabilità esterna, ma anche la pur limitata forma di contabilità analitica attualmente operativa) è affidata in *outsourcing* a Mm (società di gestione delle Metropolitane Milanesi).

Negli ultimi anni è stato condotto un intervento di riagggregazione di alcuni uffici presso un'unica direzione; inoltre si è operato nella direzione di razionalizzare il portafoglio dei progetti e di ricondurli, sulla base della affinità di contenuti e di *output*, sotto la responsabilità di pochi *project manager*.

Ama gode di un grado che potremmo classificare come *alto* di autonomia manageriale. Esso è frutto di una elevata autonomia per quanto riguarda la gestione delle risorse umane (dall'assunzione, al sistema di incentivi, ecc.) e la definizione dell'assetto organizzativo interno.

È invece più ridotta la discrezionalità in termini di decisioni di spesa. I finanziamenti sono di tre tipi:

1. finanziamenti per attività istituzionali (*risorse per il funzionamento*);
2. finanziamenti per nuovi progetti (attualmente sono nove);
3. progetti cofinanziati da varie istituzioni, a esempio dal Ministro dell'Ambiente, dalla Regione Lombardia o dalla Provincia di Milano, assieme al Comune di Milano.

Tutti i finanziamenti debbono essere deliberati dal Comune di Milano. Inoltre, come appare evidente, buona parte dei finanziamenti sono finalizzati. Di conseguenza Ama ha una ridotta autonomia nella determinazione dei propri obiettivi, non soltanto come evidente a livello di pianificazione strategica, ma anche a livello di pianificazione operativa. Un meccanismo importante nel limitare l'autonomia finanziaria è rappresentato dal fatto che tutte le decisioni di acquisto superiori a un determinato ammontare debbono essere autorizzate dalla direzione centrale di riferimento del Comune di Milano.

Un ulteriore aspetto che deve essere segnalato è che l'agenzia ha conseguito la certificazione del proprio sistema di qualità secondo UNI EN ISO 9001/2000 nel mese di marzo 2002 da parte del Det Norske Veritas (Dnv), per "attività tecniche, conoscitive e di studio, relative alla mobilità e all'ambiente, erogazione di servizi di supporto e assistenza per: la pianificazione in materia di mobilità (traffico e parcheggi) e ambiente; la pianificazione, la regolazione e il controllo del trasporto pubblico locale; lo sviluppo di sistemi infrastrutturali". Si tratta in certo senso di un effetto dell'essersi costituita come agenzia autonoma, che ha reso possibile procedere in tempi relativamente

rapidi alla procedura di certificazione. Inoltre la certificazione di qualità può diventare strumento di miglioramento continuo dei processi proprio in quanto essa avviene in un contesto istituzionale di significativa autonomia organizzativa.

L'agenzia si configura in definitiva come un centro di competenze tecniche a supporto dell'attività di pianificazione territoriale della mobilità e della salvaguardia dell'ambiente a disposizione del Comune di Milano. La forma giuridica di srl e altri meccanismi garantiscono un buon grado di autonomia operativa del management; tuttavia, il finanziamento *a progetto* e altri meccanismi anche organizzativi (inclusa la collocazione fisica presso gli uffici del Comune) tendono a limitare in modo significativo l'autonomia strategica dell'agenzia.

3.7.3 Elementi di contrattualizzazione

Tra Comune di Milano e Ama è in vigore un contratto di servizio, di durata triennale. Tale contratto assegna all'agenzia il ruolo di società a supporto dell'amministrazione, per conto della quale è tenuta a svolgere la gran parte della propria attività¹³; alle iniziative *esterne* viene riservata una quota non superiore al 20% del fatturato. Viene così sottolineata la stretta relazione tra i due enti e, nel contempo, la disponibilità ad allargare gli orizzonti operativi dell'agenzia.

Gli obiettivi appaiono definiti in termini abbastanza generali, e non esiste un meccanismo di *performance contracting*, nel senso di un collegamento esplicito tra prestazioni conseguite e una forma di ricompensa o remunerazione a essa agganciata.

Il controllo sull'operato dell'agenzia avviene anche attraverso il controllo sui documenti di bilancio: il bilancio preventivo, da parte del consiglio comunale; il bilancio consuntivo, da parte della direzione centrale Mobilità. Inoltre particolarmente rilevante è la fitta rete di contatti formali e informali, riunioni, ecc. tra il Comune e Ama, anche facilitati dalla collocazione di Ama in uno degli edifici del Comune (e precisamente presso il Comando dei Vigili Urbani).

Il bilancio è nella forma civilistica, quindi il sistema di rilevazione contabile è di tipo economico-patrimoniale.

Sono state affidate in *outsourcing* a Metropolitane Milanese, tramite una convenzione, le seguenti funzioni:

1. amministrazione del personale e affari legale;
2. segreteria e servizi condivisi.

Questo per l'agenzia può rappresentare un limite in quanto l'eventuale sviluppo della contabilità analitica e del sistema di *reporting* è legato allo sviluppo dei sistemi operativi di Mm, da cui la nostra agenzia sostanzialmente dipende.

Il personale proviene parte da Atm (l'azienda di trasporti pubblici di Milano), parte dal Comune di Milano e parte ancora dal mercato. Dal quadro complessivo dell'analisi condotta emerge come si sia ancora, nel momento in cui viene dato alle stampe il presente volume, in una fase di consolidamento, e soprattutto di crescita lungo la

13. Le prestazioni previste dal contratto consistono in: acquisizione, analisi ed elaborazione dei dati ambientali e di traffico; costruzione di modelli e simulazioni; pianificazione, controllo e regolazione del trasporto pubblico locale; studio e pianificazione degli interventi ambientali in materia di aria, energia, rumore e onde elettromagnetiche; supporto alle attività dei *mobility manager*; coordinamento delle attività del Comitato Intersettoriale per la Mobilità e l'Ambiente; informazione al pubblico; attività di consulenza in materia di mobilità e l'ambiente.

curva di apprendimento per quanto riguarda i meccanismi operativi e il funzionamento complessivo dell'agenzia e soprattutto del sistema di relazioni con il Comune e con Mm.

Un sistema formalizzato di valutazione e incentivazione non è stato ancora istituito. Il contratto di servizio è abbastanza generale, non indicando in modo specifico livelli prestazionali da conseguire (peraltro difficili da definire per una agenzia che fa pianificazione della mobilità), e dunque non si presta a costituire una base di partenza nella definizione degli obiettivi aziendali sul conseguimento dei quali definire gli incentivi del personale.

3.7.4 Considerazioni conclusive

Il caso di Ama appare caratterizzarsi per i seguenti aspetti:

- il ricorso sul piano legale alla formula della società (attualmente srl, con probabile evoluzione verso la forma della spa), peraltro caratterizzata da una particolare struttura di *governance* connessa al fatto che il controllo della stessa è di una società a sua volta controllata dal Comune, che è anche destinataria indiretta dei risultati dell'attività di Ama;
- la natura tecnica dell'attività svolta, che appare prestarsi bene a porre a frutto le opportunità che la formula dell'agenzia dovrebbe permettere: focalizzazione dei compiti, forte senso di appartenenza, opportunità di crescita professionale; appare prematuro cercare riscontri univoci in tal senso, anche se almeno nella auto-percezione della dirigenza questo aspetto è sicuramente presente;
- il limitato grado di autonomia finanziaria e nella definizione dei propri obiettivi, affiancato da un abbastanza significativo grado di autonomia organizzativa e nella gestione del personale;
- la sostanziale assenza di un *performance contract*, cioè di un esplicito riferimento a livelli prestazionali identificati, parzialmente *compensato* da un sistema di relazioni molto intenso e continuo che determina un *controllo tramite osservazione diretta* circa l'operato dell'agenzia (reso possibile anche dalle dimensioni complessivamente molto contenute dell'agenzia stessa).

Al fine di esaminare gli effetti conseguiti tramite la costituzione di una agenzia appare utile riflettere sugli obiettivi soggiacenti all'individuazione di tale formula istituzionale e organizzativa.

Obiettivo della istituzione di Ama è stato creare un centro di competenze tecniche che potesse supportare il Comune di Milano nella fase di pianificazione, rafforzandolo in certo senso verso il regolatore e gestore, cioè in primo luogo Atm, l'azienda di trasporti pubblici del Comune. L'idea è che la natura di agenzia, cioè la focalizzazione su una missione istituzionale ben specifica, la specializzazione dei compiti (di natura tecnica), la separazione dal resto dell'organizzazione comunale (o anche dal resto di Atm), cioè da organizzazioni multi-scopo, estremamente eterogenee e, per quanto riguarda il Comune, sottoposto a un pesante insieme di vincoli (contenuto nella normativa di diritto amministrativo disciplinante il funzionamento delle

amministrazioni pubbliche), potesse facilitare la creazione di una realtà in cui il forte senso di appartenenza, la chiarezza di missione e obiettivi, la comunanza di *background* professionale (il personale di Ama è rappresentato prevalentemente da ingegneri) facilitasse la creazione di un forte centro di competenze, nel caso specifico un centro di competenze tecniche a supporto del Comune nella pianificazione della mobilità e degli interventi in materia ambientale.

Si tratta di un argomento molto noto nella letteratura scientifica sulle agenzie. Nel caso specifico esso trova una almeno parziale conferma nello sviluppo dell'agenzia stessa; anche la certificazione di qualità appare essere al contempo un effetto dell'essersi costituita come agenzia, ed anche, nella misura in cui tale sistema permetta nel caso specifico di Ama l'attivazione di un effettivo processo di miglioramento continuo, come una causa di una potenziale maggiore innovatività della nuova organizzazione. Una delle linee di innovazione più rilevante è rappresentata dagli importanti progetti di informatizzazione in corso.

Più in generale, nella percezione della direzione dell'agenzia appaiono emergere tra i punti di forza conseguiti dall'agenzia: la capacità di un approccio integrato al tema della mobilità, nel senso di coinvolgere tutti i soggetti coinvolti e le diverse competenze necessarie, e il connesso sviluppo di un'importante rete di contatti/collegamenti con diversi istituti operanti nel settore (università, Arpa, ecc.); lo sviluppo della banca dati sulla mobilità. Per contro, tra le debolezze si riscontrano: un'incertezza nei flussi di finanziamenti legati alla disponibilità del Comune (in parte spiegabile con l'assenza di una logica di *performance contracting*, in parte con i condizionamenti cui il Comune è sottoposto, a esempio in termini di disposizioni contenute nella legge finanziaria annuale) ed anche nel sistema degli obiettivi trasmessi dal Comune ad Ama, non codificati in dettaglio e che vedono di conseguenza spesso pervenire ad Ama nuove ed eterogenee richieste provenienti dal Comune.

La struttura di *accountability* di Ama la vede rendere conto principalmente al Comune di Milano. Gli strumenti di rendicontazione sono soprattutto informali. Peraltro la natura dell'attività svolta (di supporto tecnico), il fitto sistema di interconnessioni con il Comune (e in particolare gli assessori e le direzioni centrali competenti sulle materie della mobilità e dell'ambiente) ed i continui contatti rappresentano di per sé un sistema di monitoraggio sull'attività svolta da parte del Comune. Più problematica in assenza di sistemi strutturati è la rendicontazione da parte di Ama sui risultati dell'attività e, almeno concettualmente, sul contributo alla creazione di valore pubblico da essa apportato (*accountability* in senso forte).

4. Tra politica e amministrazione

4.1 Introduzione

I casi dell'Agencia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (Aran) e dell'Agencia Italiana del Farmaco (Aifa) ci presentano due agenzie che svolgono un ruolo significativo nella determinazione dei contenuti delle politiche pubbliche dei settori in cui operano, cioè la politica del personale della pubblica amministrazione e la politica del farmaco. Si tratta di casi diversi fra loro per il settore in cui operano, per le competenze e funzioni attribuite, per le logiche di funzionamento e le risorse di cui dispongono. Però si qualificano, nel novero complessivo delle agenzie esaminate nel presente lavoro, per la comune caratteristica di porsi in qualche modo all'intersezione tra la definizione dei contenuti della politica del settore in cui operano, e la amministrazione, la *erogazione* della politica stessa¹.

A caratterizzare il caso di Aran è una qualche forma di *insulation from political influence* (Gilardi, 2002). Aran, concepita nel 1993 in un quadro in cui la riforma della disciplina della dirigenza e in generale del pubblico impiego era tema dominante l'agenda del governo, esercita la funzione di rappresentanza negoziale nei contratti del pubblico impiego come prerogativa esclusiva, una funzione nella quale non può essere sostituita né surrogata da alcun altro soggetto. Il legislatore ha attribuito tale funzione a un organo tecnico, che opera in condizioni che ne determinano una significativa autonomia. Si tratta per più versi di una riproposizione del tema della cosiddetta *neutralità* dell'azione della pubblica amministrazione. Non tanto in senso generale come declinazione del principio costituzionale che regola l'azione dei pubblici uffici, quanto appunto nel senso sopra precisato di creare delle condizioni per cui una funzione sia svolta con un certo grado di separazione o isolamento dall'influenza della discrezionalità politica.

Si tratta per alcuni versi, come evidente, del tema delle authority, ma Aran non si occupa di regolazione dei mercati, bensì della pubblica amministrazione e del suo funzionamento. La ragion d'essere di una authority è, ci si perdoni l'inevitabile schematismo, la regolazione di mercati per il cui funzionamento la fiducia e le aspettative razionali sono fondamentali e per i quali si pone dunque il problema

1. Il termine erogazione fa riferimento all'espressione *policy delivery*, alla attuazione di una politica attraverso la concreta erogazione dei servizi e delle altre attività da questa posta in essere.

di garantire una continuità di indirizzo nella regolazione anche al variare delle maggioranze politiche e più ampiamente del *clima* e degli orientamenti politici nella temperie del momento. Aran non è una authority, e la sua attività non è diretta verso l'esterno, bensì all'interno della pubblica amministrazione. Però probabilmente alla radice il legislatore ha inteso adoperare una idea simile per affrontare un problema con molte analogie: quello di garantire una continuità di indirizzo nella regolazione anche al variare delle maggioranze politiche (a tutti i livelli dei diversi comparti di contrattazione) e di assicurare che la funzione di negoziazione avesse un contenuto *tecnico e professionale* protetto da eventuali convenienze politiche di breve periodo.

Naturalmente non c'è solo questo: Aran è un'agenzia nel senso anglosassone (e scandinavo, come avremo modo di vedere) del termine in quanto costituisce un luogo di concentrazione e di specializzazione delle competenze su un tema estremamente delicato. Non è dunque tanto un problema di specializzazione giuridica richiesta, pur importantissima, che si è inteso affrontare tramite l'istituzione di una agenzia. È invece un problema di *knowledge management* che si è ritenuto potesse essere efficacemente affrontato tramite una agenzia. Infatti la crescente efficacia dei contratti richiede la conoscenza dei problemi di management delle pubblica amministrazione nei vari settori. I contratti del pubblico impiego sono un *input* fondamentale del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, sono uno degli elementi di *regulation* indispensabili, e la ragion d'essere di Aran è garantire che tale prezioso *input* venga fornito a livelli qualitativamente adeguati.

In questo quadro, coerentemente con la funzione di *insulation from political influence*, Aran si caratterizza per l'assenza di un *performance contract*. Questo pone peraltro con forza l'esigenza che la funzione svolta dal *performance contract* venga in qualche surrogata da un efficace sistema di *tensori di accountability* che presidi l'operato dell'agenzia (cfr. anche Fedele e Ongaro, 2004).

Nel caso di Aifa siamo in presenza di una agenzia alla quale sono stati assegnati importanti segmenti di responsabilità nella definizione della politica sanitaria. In questo caso a caratterizzare l'agenzia è il fatto di operare anche nella fase di formulazione della *policy* e non soltanto nella attuazione della stessa.

Si tratta di un elemento che la distingue nettamente dall'*idealtipo* dell'*agenzia* che svolge compiti operativi e di erogazione dei servizi (il modello *Next steps* di agenzie, cfr. capitolo 1). Questo fattore condiziona l'assetto e il concreto operare di Aifa, e fornisce una chiave di lettura indispensabile per interpretare molti aspetti del suo funzionamento.

4.2 Il caso dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (Aran)²

4.2.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Aran è stata istituita nel 1993, con sede in Roma; è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. Aran ha la rappresentanza legale di tutte le pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva nazionale (compresa l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali); assiste inoltre le pubbliche amministrazioni per l'uniforme applicazione dei contratti collettivi. È formalmente (e sostanzialmente, come vedremo) dotata di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. La più recente disciplina normativa è contenuta nel D.Lgs. n. 165/2001³.

Il principale organo di direzione dell'agenzia è il comitato direttivo, composto da cinque membri. Il comitato direttivo dura in carica quattro anni e i componenti possono essere riconfermati. Esso svolge una funzione di *indirizzo strategico* dell'agenzia e di raccordo con i comitati di settore dei diversi comparti di contrattazione e con il governo⁴.

Importante sul piano della determinazione degli indirizzi strategici dell'agenzia è l'organismo di coordinamento dei comitati di settore costituito presso l'Aran e presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica, con il compito di coordinare gli indirizzi provenienti dai diversi comitati di settore⁵. I principali interlocutori istituzionali di Aran infatti sono proprio i comitati di settore, che forniscono ad Aran le linee di indirizzo relativamente al comparto di contrattazione collettiva in questione, e l'organismo di coordinamento dei comitati di settore, presieduto dal Ministro della Funzione Pubblica. La *controparte* è rappresentata dai sindacati, mentre la Presidenza del Consiglio dei ministri (il governo) esercita specifiche prerogative nel processo di approvazione.

Al fine di meglio inquadrare l'operato di Aran, è utile richiamare schematicamente il processo di contrattazione collettiva nazionale, che si articola nelle seguenti fasi:

- il governo individua, tramite la legge finanziaria, le risorse destinate alla contrattazione collettiva per le amministrazioni statali, mentre per le autonomie e le altre amministrazioni diverse dallo Stato

2. Tra i principali documenti esaminati nella preparazione del presente caso vi sono, accanto alle fonti normative, il *Regolamento del personale*, il *Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità*, il *Regolamento di organizzazione*, il *Regolamento del nucleo di valutazione* e varia documentazione interna.

3. Il funzionamento dell'Aran è regolamentato, oltre che dal suddetto decreto, dai regolamenti interni che includono il *Regolamento di organizzazione*, il *Regolamento del personale*, il *Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*. L'evoluzione del quadro normativo è schematicamente riassumibile come segue:

- il D.Lgs. n. 29/1993 (art. 45) e il D.Lgs. n. 470/1993 istituiscono l'Aran. Pur con i propri specifici profili di autonomia, si configura come una realtà amministrativa che fa riferimento prevalente alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Una rappresentanza nel comitato direttivo dell'Aran di regioni ed enti locali viene inserita nel medesimo anno;

- Il D.Lgs. n. 396/1997 (art. 1) e il D.Lgs. n. 80/1998 (art. 43) determinano un profilo di agenzia, con le specificità e caratterizzazioni illustrate nel presente capitolo;
- Infine, il D.Lgs. n. 165/2001 (artt. 40 e 46-49) determinano i Profili normativi attuali dell'Aran.

4. Il comitato direttivo è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministero dell'Economia, che designa tre componenti, tra i quali, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città, nomina il presidente. Gli altri due componenti sono designati: uno dalla Conferenza dei presidenti delle regioni, l'altro dall'Anci e dall'Upi. Il comitato direttivo dura in carica quattro anni e i componenti possono essere riconfermati.

5. Altri organi sono il collegio dei revisori dei conti, con compiti di controllo consuntivo sulla gestione finanziaria, e il nucleo di valutazione, che svolge una funzione rilevante nel supporto all'attuazione del piano degli obiettivi dell'agenzia.

- le risorse finanziarie sono a carico dei rispettivi bilanci, fermo restando i parametri e le compatibilità inserite nel Dpef;
- in previsione di ogni rinnovo contrattuale, i comitati di settore deliberano preventivamente gli atti di indirizzo e li inviano all'Aran (per gli atti di indirizzo relativi alle amministrazioni diverse dallo Stato il governo ha dieci giorni per valutare la compatibilità degli atti di indirizzo con la politica economica e di finanza pubblica nazionale);
 - l'Aran avvia la trattativa negoziale convocando le confederazioni e le organizzazioni sindacali di comparto maggiormente rappresentative⁶, la eventuale preintesa è oggetto di consultazione con i lavoratori da parte delle organizzazioni sindacali, mentre l'Aran può effettuare ulteriori verifiche con le amministrazioni rappresentate; la trattativa si conclude con una ipotesi di accordo;
 - l'Aran deve acquisire entro 5 giorni il parere dei comitati di settore sull'ipotesi di accordo e sugli oneri finanziari che ne derivano;
 - acquisito il parere favorevole, il giorno successivo l'Aran trasmette alla Corte dei Conti la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio⁷. La Corte deve esprimersi entro 15 giorni. Se la certificazione è positiva, il contratto viene sottoscritto definitivamente e diventa efficace dal momento della sottoscrizione (la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale ha valenza esclusiva di portarlo a conoscenza degli utenti, coerentemente con la natura *privatistica* della contrattazione collettiva nazionale del pubblico impiego); se la certificazione è negativa, l'Aran assume le iniziative per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, riapre la contrattazione;
 - la procedura di certificazione deve comunque concludersi (salvo il caso di riapertura delle trattative) entro 40 giorni, decorsi i quali il presidente dell'Aran ha mandato di sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.

Come si vede dalla procedura, l'Aran svolge una funzione molto delicata di *diaframma tecnico* tra il governo e i comitati di settore (indirizzo politico e funzione di datore di lavoro), da una parte, e la controparte negoziale (sindacati), dall'altra parte. L'Aran contribuisce quindi in modo decisivo alla determinazione delle politiche del personale della pubblica amministrazione italiana. Le specifiche professionalità individuali presenti nell'Aran e la capacità dell'agenzia di conservare, elaborare e diffondere a livello organizzativo le conoscenze sviluppate negli anni in merito ai punti di forza e ai problemi manifestati dai diversi contratti nella loro concreta applicazione determinano la performance di una azienda pubblica (Borgonovi, 2005) che svolge un ruolo cruciale nel funzionamento di sistema del settore pubblico.

Per completezza di analisi, nell'esaminare il processo di contrattazione collettiva nazionale non deve essere trascurato il sistema delle relazioni, formali e informali⁸, esistente tra i diversi soggetti coinvolti

6. Art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001.

7. Art. 1bis della Legge n. 468/1978.

8. *Relazione informale* è inteso senza alcuna connotazione negativa, come una componente fisiologica dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e portatori di interessi; sul punto confrontare Borgonovi (2005).

(in primo luogo le relazioni tra governo e comitati di settore, da un lato, e sindacati dall'altro lato), che ha una valenza sostanziale nella determinazione del processo di definizione dei contratti. Questo, in diverse e dinamiche situazioni, può comportare o una compressione dei margini di azione effettivi dell'Aran (se le relazioni tra gli altri soggetti tendono a definire almeno parte dei contenuti che saranno poi oggetto di negoziazione), ovvero può esaltarne la funzione, specialmente laddove Aran sia in grado di far leva sulle proprie professionalità. L'ambiente strategico di Aran è dunque estremamente complesso e, per usare una terminologia in voga negli studi di *strategic management*, turbolento.

Inoltre, la capacità dei comitati di settore di esercitare la propria funzione di indirizzo è in generale molto differenziata da comparto a comparto: in una prospettiva organizzativa, questo ha evidentemente una influenza importante pur a parità di quadro normativo formale. Comitati di settore caratterizzati – per le caratteristiche dei propri processi decisionali interni – da una elevata capacità di elaborare linee di indirizzo molto dettagliate spingono l'agenzia verso un esercizio in senso molto stretto del proprio ruolo tecnico; comitati di settore meno incisivi nella definizione della propria linea negoziale verso i sindacati richiedono ad Aran un esercizio più ampio, e inevitabilmente maggiormente discrezionale, del proprio ruolo. Questo fenomeno, si ripete per chiarezza, è dovuto a una fisiologica dinamica inter-organizzativa (spiegabile dunque sul piano dell'analisi dei processi decisionali nelle organizzazioni e nei rapporti tra queste, cfr. il classico Simon, 1947) e senza che venga in nulla alterata la natura tecnica della funzione istituzionalmente svolta da Aran.

L'ambiente organizzativo in cui opera l'Aran è inoltre in significativa evoluzione, principalmente in virtù delle modifiche al Titolo V (quelle attuate nel 2001 e quelle in discussione in Parlamento al momento della preparazione del presente volume) e alle implicazioni che queste possono avere in termini di sviluppo della contrattazione a livello decentrato.

4.2.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'Aran svolge la funzione di rappresentanza nella negoziazione collettiva dei contratti di lavoro. In effetti, non soltanto sul piano dello strumento giuridico individuato (il D.Lgs. n. 29/1993) ma anche sul piano sostanziale, *Aran nasce insieme alla privatizzazione del pubblico impiego* e la sua missione istituzionale è quella di permettere il funzionamento dei contratti collettivi nazionali nel nuovo quadro giuridico. A questa funzione primaria e caratterizzante si aggiungono alcune importanti funzioni di garanzia, quali la raccolta dei dati sui voti e le deleghe ai fini dell'accertamento della rappresentatività sindacale (indispensabile per determinare le condizioni per la validità di un contratto collettivo nazionale), e la sottoposizione alla valutazione della commissione di garanzia degli accordi nazionali sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. Aran svolge inoltre

alcune attività di erogazione di servizi, quali la assistenza alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi (risposta ai quesiti da queste sottoposti in merito alla interpretazione del contratto nazionale di riferimento); può inoltre svolgere funzione di assistenza specifica a pubbliche amministrazioni sulla base di apposite intese (anche a livello regionale e sopraregionale, su richiesta dei comitati di settore). Quest'ultima attività non è al momento svolta, ma rappresenta potenzialmente un'importante linea di sviluppo a seguito dei cambiamenti determinati in particolare dal titolo V. Infine, svolge attività di studio, documentazione ai fini della contrattazione collettiva (una funzione di *knowledge management* estremamente importante) e predisposizione sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici inviati al governo, comitati di settore e competenti commissioni parlamentari.

Nel ciclo di vita dell'Aran possono sin qui individuarsi due fasi abbastanza nettamente distinte: il periodo tra il 1993 e il 1997, e il periodo che dal 1997 arriva sino al tempo presente. Nel periodo tra il 1993 e il 1997 l'Aran rimane per molti versi un braccio operativo della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della Funzione Pubblica. Dopo l'approvazione del D.Lgs. n. 396/1997, si accentua il carattere di agenzia autonoma. Il *mix delle funzioni* svolte presenta natura composita: la attività *core* si presenta come un'attività di supporto alla definizione delle politiche del personale della pubblica amministrazione. Nell'esercizio di tale attività Aran gode di prerogative sue proprie, che la rendono autonoma e per certi versi la *proteggono* da pressioni politiche permettendo lo svolgimento della propria funzione con un significativo margine di autonomia.

Considerando la funzione principale svolta dall'agenzia, la negoziazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, si può osservare che essa viene esercitata in un quadro di delega (l'atto di indirizzo dei comitati di settore, e i vincoli sulle risorse indicati dal governo tramite gli strumenti di programmazione economica e finanziaria), ma con una significativa autonomia (nella definizione dei contenuti del contratto). L'Aran svolge dunque una funzione di diaframma o snodo, una sorta di *intermediazione tecnica* tra il soggetto datoriale, rappresentato dalla componente politica, e l'offerta di lavoro (nel senso economico, del soggetto detentore del fattore produttivo lavoro), rappresentata dalla componente sindacale. Ne deriva che Aran costituisce un *fattore di disaccoppiamento* tra le dinamiche del sistema politico (cicli elettorali e connessa propensione a vedere nel personale della pubblica amministrazione anche se non primariamente un bacino elettorale) e le dinamiche del sistema aziendale e organizzativo delle amministrazioni pubbliche (per le quali i contenuti del contratto di lavoro rappresentano un fattore decisivo di funzionamento).

Per quanto attiene alla struttura, il modello organizzativo è divisionale. Esso si articola formalmente in quattro servizi, ognuno dedicato a presidiare la contrattazione relativamente a un dato gruppo di

comparti di contrattazione. Considerando i comparti presidiati, e quindi il contratto come il *prodotto* dell'attività dell'agenzia, ne emerge un modello organizzativo suddiviso per gruppi di prodotti, cioè la caratteristica propria del modello divisionale. Vi sono poi alcune unità organizzative in posizione di staff, tra cui Affari generali, organizzazione e risorse umane e Amministrazione e servizi generali⁹.

L'analisi del modello organizzativo deve essere integrata dalla considerazione di un'altra caratteristica fondamentale di Aran, cioè la natura professionale dell'organizzazione, basata cioè sul lavoro svolto da *professional*: lavoro tipicamente caratterizzato da un elevato grado di autonomia professionale nell'esercizio dei propri compiti, e da un coordinamento basato su piccoli gruppi di lavoro intorno a determinati *output*, a loro volta caratterizzati da elevata complessità e grado di specificità (Mintzberg, 1985).

Per quanto concerne l'organico, è previsto un tetto secondo la seguente composizione: fino a 50 unità di personale possono essere assunte nell'organico dell'agenzia; fino a 25 unità possono essere comandate da altre amministrazioni pubbliche. Quasi tutte le posizioni sono state attivate. Si è trattato, almeno per il personale di ruolo presso Aran, di passaggi diretti. Il contratto collettivo nazionale di riferimento è quello degli enti pubblici non economici. La specificità della funzione svolta da Aran ha fatto optare per la non attivazione del contratto integrativo (che avrebbe comportato una negoziazione con la medesima controparte istituzionale, cioè i sindacati). Alcuni aspetti in materia sono stati comunque regolati dal comitato direttivo.

È interessante osservare che il personale proviene da una pluralità di amministrazioni, centrali e locali. La sua composizione è estremamente variegata, costituendo questo fenomeno una indubbia ricchezza in termini di conoscenze dei diversi settori della pubblica amministrazione presenti presso le agenzie. Alla luce dei riscontri che è stato possibile effettuare, non appaiono tuttavia esservi stati problemi specifici di integrazione tra le diverse parti dell'organizzazione, nonostante la varietà di profili professionali che hanno progressivamente arricchito l'organico dell'agenzia.

9. La collocazione del servizio Studi e documentazione richiede una specificazione. Esso svolge infatti una duplice attività: in primo luogo supporta i servizi nella propria attività di contrattazione; in questo senso deve essere inteso come unità organizzativa in posizione di staff. Esso però produce anche documentazione rivolta a destinatari istituzionali (il rapporto trimestrale sulle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici è inviato a governo, comitati di settore e competenti commissioni parlamentari) nonché studi e ricerche destinate alla più ampia platea degli operatori della pubblica amministrazione; relativamente a questa attività il servizio studi si configura come una ulteriore divisione, che realizza ed eroga un altro dei prodotti (*output*) dell'agenzia stessa.

4.2.3 Elementi di contrattualizzazione

Nel caso di Aran non esiste una convenzione o *performance contract* tra agenzia e amministrazione, anche perché non esiste una *amministrazione di riferimento* per Aran. Inoltre, l'attività di Aran non è misurabile. Vi sono degli atti di indirizzo, provenienti dai comitati di settore e, con riferimento ai vincoli in materia di risorse per il finanziamento dei rinnovi dei contratti, dal governo. Il finanziamento di Aran è basato su un meccanismo automatico, determinato da un contributo fisso ricevuto dall'agenzia per ogni unità di personale oggetto della contrattazione.

L'Aran dunque opera in un contesto non caratterizzato da un sistema di obiettivi trasmessi da una amministrazione di riferimento ai quali siano correlati i finanziamenti. Anzi, l'Aran si caratterizza per una elevata autonomia finanziaria, essendo i finanziamenti automatici e sganciati da un vincolo di autorizzazione da parte di una amministrazione di riferimento.

Inoltre l'Aran opera in condizioni di elevata autonomia nelle scelte gestionali e relative alla dotazione di personale. Vari elementi portano a ritenere che vi sia in generale una propensione a fare uso del grado di autonomia organizzativa per adottare nuove soluzioni, siano queste determinate dal sorgere di esigenze specifiche ovvero dall'esperienza maturata nel precedente ciclo di contrattazione.

Nel loro insieme, queste e le caratteristiche già in precedenza illustrate denotano una condizione di operatività che per alcuni versi assomiglia maggiormente a quella di una agenzia sul modello svedese (cfr. capitolo 1) piuttosto che a quella di una agenzia che svolge compiti operativi ed è indirizzata e incentivata tramite *performance contract* (il modello *Next steps* di agenzie, cfr. capitolo 1). L'Aran rappresenta in effetti un modello o *idealtipo* di agenzia diverso e complementare rispetto a quello di *Next steps*. Tale modello è particolarmente significativo per tutta una serie di ambiti di operatività della pubblica amministrazione italiana. Date certe condizioni, esso è cioè un riferimento utile per la modernizzazione del settore pubblico attraverso il ricorso alle agenzie (sul punto ci si diffonde ampiamente nel capitolo 7, al quale si rinvia).

I principali strumenti di programmazione sono il bilancio e il piano degli obiettivi, predisposti in modo coordinato e approvati entro fine anno.

La negoziazione degli obiettivi con la dirigenza avviene in modo informale. Tuttavia, il comitato direttivo pone in essere contatti tendenzialmente sistematici in preparazione del piano degli obiettivi. Gli obiettivi sono tuttavia in generale o denotati dallo svolgimento di una specifica azione non rientrante nell'attività corrente, oppure molto generali data la difficoltà di misurare obiettivi connessi a *output* quali la definizione di un contratto, che comporta attività (come la negoziazione) caratterizzate da elevata discrezionalità e da una pluralità di fattori esterni condizionanti l'esito finale.

4.2.4 Considerazioni conclusive

Il caso dell'Aran appare peculiare relativamente alla dimensione del *performance contracting*. Come si è avuto modo di osservare, non esiste un accordo/convenzione in essere tra una amministrazione di riferimento e l'agenzia; anzi non esiste proprio una amministrazione di riferimento (correttamente vista la funzione svolta da Aran) della quale l'agenzia sia il braccio operativo. Anche il sistema di finanziamento è conseguente, essendo sostanzialmente svincolato da un qualunque riferimento a prestazioni o comunque all'operato dell'agenzia.

Questo fenomeno è dovuto alla natura peculiare dell'attività svolta e in particolare alla propria funzione di disaccoppiamento delle due controparti (datoriale e sindacale), rispetto alle quali essa svolge per conto della componente datoriale del sistema pubblico (cioè il livello politico) un ruolo tecnico esercitato come prerogativa esclusiva, nel quale non può essere sostituita né surrogata da un altro soggetto.

L'Aran rappresenta dunque un caso non riconducibile in senso stretto al *paradigma* di agenzia esecutiva definito sulla base della letteratura, avendo in essa alcuni elementi (quasi assimilabili a quelli di una *autorità di garanzia*) non interamente riconducibili allo stesso.

I *beneficiari* o destinatari ultimi dell'attività dell'Aran sono le singole amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e settori. Esse costituiscono anche i portatori di interessi (*stakeholder*) rappresentati dai comitati di settore. La capacità dei comitati di settore di rappresentare e interpretare in modo compiuto le diverse amministrazioni pubbliche varia tuttavia da comparto a comparto, in funzione della numerosità e soprattutto delle eterogeneità delle amministrazioni coinvolte, e delle modalità di funzionamento del comitato di settore.

L'*efficacia* dell'azione dell'Aran è misurata in primo luogo dall'efficacia dei contratti collettivi nazionali che essa contribuisce a definire (assieme, come evidente, ai sindacati, e nel quadro degli indirizzi e dei vincoli determinati da governo e comitati di settore). Ne deriva una estrema complessità di misurazione delle prestazioni. Essa è dovuta tra l'altro:

- alla complessità intrinseca di valutare l'efficacia di un contratto collettivo nazionale;
- alla molteplicità di portatori di interessi (e corrispondenti punti di vista) da considerare nella valutazione;
- al ritardo temporale tra manifestazione dell'*output* (il contratto stesso) e manifestazione dell'*outcome* (l'influenza del contratto sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche).

Spostando l'attenzione verso misure *parziali* di prestazione, possiamo osservare che la flessibilità organizzativa è probabilmente maggiore rispetto a quando era braccio operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri e sicuramente a quando il personale operava incardinato nelle amministrazioni o in staff direttamente agli esponenti politici incaricati di condurre la negoziazione con la controparte sindacale. Si è avuto modo di osservare una propensione ad adattare l'assetto organizzativo in relazione alle diverse esigenze cui dare risposta, come dimostra la recente riarticolazione di un servizio.

Proprio la capacità di modificare il proprio assetto – in tempi adeguati – al mutare delle condizioni esterne rappresenta un profilo di performance dell'agenzia abbastanza problematico in relazione alla natura dell'attività svolta. Infatti l'ambiente organizzativo in cui opera l'agenzia si presenta al contempo come estremamente complesso e fondamentalmente stabile. Estremamente complesso in quanto i destinatari del prodotto dell'agenzia sono la totalità delle pubbliche amministrazioni italiane, le cui differenziate e mutevoli esigenze debbono essere tenute in considerazione nell'operato dell'Aran. Fondamentalmente stabile in quanto la missione istituzionale e il processo attraverso il quale essa viene attuata sono definite e fortemente vincolate dal dato normativo.

In assenza di cambiamenti al dato normativo, dunque, il *modo di operare* dell'agenzia è soggetto a un sistema di vincoli che rendono la capacità di innovazione (intesa come capacità di cambiare i *core task*, i compiti chiave svolti, al mutare delle circostanze) un parametro problematico da definire e misurare. Innovazione è in questo caso costituita in prevalenza da revisioni dei meccanismi organizzativi a livello micro, che possono incidere anche molto significativamente sulla capacità di interpretare i bisogni delle pubbliche amministrazioni e sulle modalità di conduzione della trattativa negoziale, ma sono di difficoltosa misurazione e valutazione.

Per quanto attiene all'*accountability* dell'agenzia, ad Aran si può applicare un duplice profilo di rendicontazione: sul processo e sui risultati. Con riferimento al processo, l'agenzia è chiamata a operare in conformità al proprio ruolo tecnico e all'esercizio delle proprie prerogative uniche e caratterizzanti: il potere di condurre la trattativa negoziale e di sottoscrivere i contratti collettivi.

Riguardo ai risultati, essi sono definiti in primo luogo dalla *qualità* dei contratti sottoscritti, dal loro contributo all'efficace funzionamento di tutte le amministrazioni pubbliche nazionali. Una valutazione che si complica ulteriormente se si considera che nella qualità dei contratti sottoscritti rientrano da quest'anno anche gli accordi quadro in materia di lavoro interinale, lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, part-time e telelavoro (un insieme di *prodotti* dell'agenzia il cui effetto sul sistema pubblico è quello di introdurre o potenziare le forme di flessibilità). Sul piano metodologico, prodotti così peculiari possono essere valutati soltanto tramite *panel* di operatori (a esempio, responsabili degli uffici organizzazione e personale) che, in modo opportunamente guidato, si confrontino sui risultati dell'applicazione dei contratti nazionali, evidenziandone punti di forza e di debolezza e confrontandoli con i precedenti contratti, ovvero confrontando tra loro i diversi contratti.

Perché tali valutazioni diano luogo a un processo di *accountability* è inoltre necessario che vengano rese pubbliche, comunicate ai destinatari dell'*accountability*. L'identificazione di tali destinatari è problematica: appare comunque ragionevole identificarla in primo luogo nelle stesse amministrazioni pubbliche, e solo più indirettamente

nella cittadinanza (destinataria ultima dell'operato di Aran, ma in modo indiretto).

Più semplice è la definizione dell'*accountability* con riguardo ad alcune attività complementari, quantunque molto importanti, come la risposta ai quesiti posti dalle amministrazioni ad Aran in merito all'interpretazione dei contratti. In questo caso la rendicontazione può avvenire su parametri di prestazione quali il tempo per l'erogazione della risposta (in funzione, come ovvio, anche della complessità del quesito) o la qualità dell'interfaccia con l'amministrazione richiedente. Si tratta di profili magari tecnicamente difficili da porre in essere (ed un sistematico insieme di misure in merito non è attualmente operante), ma concettualmente più semplici da trattare.

4.3 Il caso dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa)

4.3.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia Italiana del Farmaco¹⁰ è stata istituita nel 2004, ha sede in Roma e opera come organismo di diritto pubblico sulla base degli indirizzi e della vigilanza del Ministero della Salute in autonomia, trasparenza ed economicità e in raccordo con le regioni, l'Istituto Superiore di Sanità, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, le associazioni dei pazienti, i medici e le società scientifiche, il mondo produttivo e distributivo¹¹.

L'agenzia, con un organico di poco più di 150 persone, è chiamata a svolgere una serie di funzioni molto ampia e articolata e si pone come il principale attore istituzionale per quanto attiene la realizzazione della politica del farmaco definita dall'esecutivo. L'analisi delle previsioni normative evidenzia l'intento chiaro di attribuire all'agenzia responsabilità diretta non solo nella realizzazione di piani operativi e programmi ma anche nella definizione stessa delle politiche. L'agenzia si configura in altri termini non solo come soggetto che produce servizi per conto del Ministero della Salute, ma soprattutto come soggetto istituzionale in capo al quale trovano definizione e successiva applicazione le politiche del farmaco e le strategie concrete di intervento in questo settore. L'intervento e la vigilanza del Ministero si esplicano in due modi:

- direttamente attraverso la predisposizione di un documento di indirizzo e la stipula di una convenzione a disciplina dei rapporti con l'agenzia;
- indirettamente attraverso la nomina degli organi dell'agenzia e l'approvazione dei principali atti che devono essere trasmessi al Ministro, previa approvazione del consiglio di amministrazione.

Uno degli aspetti di maggiore criticità nella disamina del quadro di attività istituzionali attribuite all'agenzia sta proprio nella constatazione che l'esito atteso di tali attività risulta in gran parte non traducibile in indicatori di outcome strettamente misurabili:

10. Tra i principali documenti esaminati nella preparazione del presente caso vi sono, accanto alle fonti normative, il *Regolamento del personale*, il *Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità*, il *Regolamento di organizzazione*, il *Regolamento del nucleo di valutazione* e varia documentazione interna.

11. Si riportano di seguito i principali atti normativi di istituzione e modifica dell'assetto istituzionale dell'agenzia:

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, Conversione in legge, con modificazioni, del D.Lgs. 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici;
- Decreto 20 settembre 2004, n. 245, Regolamento recante norme sull'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia Italiana del Farmaco.

si considerino in tal senso obiettivi espressi in termini di appropriatezza, consapevolezza, informazione nell'uso dei farmaci e di orientamento all'innovazione nella produzione dei medesimi. A complemento di tale osservazione, vale la constatazione che la convenzione sottoscritta tra l'agenzia e il Ministero della Salute a disciplina dei rapporti tra i medesimi, se da un lato quantifica almeno in parte la dimensione degli *output* richiesti, tuttavia trascura inevitabilmente la dimensione di molti outcome che non sono quantificabili.

Del resto è significativo che l'istituzione dell'agenzia trovi collocazione in una legge relativa ai conti pubblici e che in particolare il primo comma dell'art. 48, istitutivo appunto dell'agenzia, stabilisca che l'onere a carico del servizio sanitario nazionale per l'assistenza farmaceutica complessiva è fissato al 16%. Un'impressione generale è che l'agenzia sia stata intesa dal riformatore anzitutto quale strumento per il monitoraggio del consumo e della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera a carico del servizio sanitario nazionale e a carico del cittadino.

A completamento del quadro dei compiti e delle responsabilità dell'agenzia sta la previsione che la stessa operi come organismo d'alta consulenza tecnica, scientifica e anche politica per il governo, la conferenza permanente, le regioni per tutto quanto riguarda le politiche del farmaco, la ricerca, gli investimenti delle aziende in ricerca e sviluppo, la produzione, distribuzione, informazione scientifica, regolazione della promozione, prescrizione, monitoraggio del consumo dei farmaci, la sorveglianza sugli effetti avversi, la rimborsabilità e i prezzi dei farmaci. Un insieme di funzioni quindi estremamente ampio e variegato che, su un piano esclusivamente logico-deduttivo e senza che sia stato possibile compiere riscontri empirici in tal senso, rende plausibile il rischio di un sovraccarico che potrebbe portare a un focalizzarsi dell'attività dell'agenzia sugli aspetti quantitativi (rispetto tetto spesa farmaceutica) e operativi, e a una possibile minore attenzione alla funzione di promozione di ricerca, sviluppo e investimenti. Solo l'osservazione delle dinamiche organizzative e gestionali future consentirà una valutazione in tal senso.

L'Aifa è un ente autonomo e non configura pertanto un'articolazione organizzativa di Ministero, sebbene origini da una precedente direzione interna. È però vero che a fronte di questa separazione istituzionale e di personalità giuridica stanno degli elementi di stretta interdipendenza fra vertice istituzionale dell'agenzia medesima e organo politico. Il fatto in particolare che il Ministro della Salute nomini il presidente del consiglio di amministrazione, due componenti di questo, un revisore sui tre previsti e soprattutto il direttore generale, lascia intravedere la sussistenza di una relazione molto forte dal punto di vista istituzionale.

Indubbia è la natura pubblica della funzione svolta. Utile in tal senso non soltanto le richiamate previsioni normative per quanto

attiene le finalità e i compiti ma soprattutto la constatazione che primo fra gli obiettivi è quello di contenere la spesa farmaceutica pubblica, andando a svolgere le altre attività e ad attivare iniziative in modo accessorio a questo obiettivo primario.

Sono organi dell'agenzia il direttore generale, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti. Il direttore generale è il legale rappresentante dell'agenzia. Viene nominato con decreto del Ministro della Salute sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, e ha tutti i poteri di gestione dell'agenzia; è inoltre responsabile del conseguimento dei risultati fissati nella convenzione tra agenzia e Ministero della Salute. Il consiglio di amministrazione delibera il bilancio preventivo, il consuntivo e i programmi annuale e triennale delle attività, i regolamenti interni e la dotazione organica complessiva. Il collegio dei revisori svolge il controllo sull'attività dell'agenzia a norma degli artt. 2403 e segg. del cod. civ. in quanto applicabili. Al collegio compete, altresì, il controllo contabile dell'agenzia.

Il personale dell'agenzia è costituito nella quasi totalità da dipendenti pubblici: la legge istitutiva, al comma 7, stabilisce che all'agenzia sono trasferite le unità già assegnate agli uffici della direzione generale farmaci e dispositivi medici. L'agenzia può impiegare fino a un limite di 40 unità di personale in comando proveniente da altre amministrazioni dello Stato o regionali. In ogni caso la disciplina contrattuale è quella dei dipendenti pubblici.

Le fonti di finanziamento sono al momento prevalentemente pubbliche e si compongono di:

- risorse finanziarie trasferite dallo Stato di previsione del Ministero della Salute in un Fondo suddiviso in tre capitoli relativi agli oneri di gestione, alle spese di investimento, alla quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi gestionali;
- entrate derivanti dalla maggiorazione del 20% delle tariffe di cui all'art. 5 della Legge n. 407 del 1990;
- introiti eventuali derivanti da contratti stipulati con l'agenzia Europea per la valutazione dei medicinali (Ema) e con altri organismi per prestazioni di consulenza, collaborazione e ricerca.

La disciplina di riferimento per quanto riguarda l'agenzia è di tipo pubblicistico: l'agenzia è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale. Essa opera come soggetto pubblico e pertanto la Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione ai sensi della Legge n. 20 del 1994.

L'analisi degli elementi richiamati evidenzia come in capo all'agenzia sussistono di fatto molti degli elementi considerati distintivi del modello presente in letteratura e preso a riferimento. Tra gli

aspetti possibili fonte di criticità quello della strumentalità rispetto al Ministero appare il più rilevante, in quanto l'agenzia esercita un ruolo significativo anche nella formulazione della politica del farmaco, oltre che nell'implementazione della stessa; restano tuttavia forti i legami di tipo istituzionale, di tipo negoziale e di tipo informativo tra Ministero e agenzia.

Il quadro degli interlocutori istituzionali dell'agenzia appare molto articolato, e ciò in ragione dell'insieme dei ruoli a essa attribuiti. Interlocutore privilegiato è sicuramente il Ministero che di fatto configura, insieme alle regioni, il soggetto principale di riferimento nel rapporto di agenzia. L'agenzia è istituzionalmente il soggetto preposto a monitorare l'andamento delle variabili macroeconomiche di cui il Ministero e il governo necessitano per definire le politiche pubbliche in tema. Allo stesso tempo l'agenzia è il soggetto cui è istituzionalmente demandato il compito di realizzare tutte le azioni ritenute necessarie e idonee a garantire che gli obiettivi definiti da tali politiche siano rispettate.

Il rapporto tra questi due soggetti non è risolto esclusivamente in via contrattuale né è affidato alla costituzione in sede ministeriale di un ufficio di controllo dell'attività svolta dall'agenzia. Esso piuttosto è affidato all'affiancamento all'agenzia medesima di una serie di organi tecnico-consultivi che rivestono la duplice natura di interlocutori e organi dell'agenzia medesima. Si tratta delle seguenti commissioni:

- commissione tecnico-scientifica, che valuta ed esprime parere consultivo sulle domande di registrazione nazionali e comunitarie e classifica i medicinali ai fini della rimborsabilità, assorbendo le funzioni già attribuite alla commissione unica del farmaco;
- comitato prezzi e rimborso, che svolge attività di negoziazione con le aziende farmaceutiche per la definizione del prezzo dei farmaci rimborsati dal servizio sanitario nazionale, secondo tempi, modalità e procedure trasparenti fissati da delibera del Cipe;
- centro di collegamento agenzia-regioni, che assicura una stretta collaborazione tra agenzia e regioni in particolare analizzando l'andamento e le determinanti della spesa farmaceutica a livello nazionale e regionale, raccordando i flussi informativi sui farmaci, promuovendo i generici e definendo proposte per l'informazione e la pubblicità sui farmaci, la farmaco vigilanza e la sperimentazione clinica;
- commissione per la promozione della ricerca e dello sviluppo, che promuove la ricerca scientifica a carattere pubblico e transnazionale nei settori strategici dell'assistenza, favorendo gli investimenti di soggetti privati sul territorio nazionale e proponendo criteri per il riconoscimento di un premio di prezzo sui farmaci innovativi.

Attraverso queste commissioni trovano rappresentanza gli inte-

ressi di tutti i soggetti pubblici a vario titolo *stakeholder* nel processo di regolazione del settore farmaceutico, con un ruolo di direzione e unitarietà attribuito al direttore dell'agenzia che è chiamato poi a tradurre nell'operato della medesima quanto emerso in seno a tali commissioni.

È evidente che in un processo di progressiva regionalizzazione del sistema sanitario nazionale, parallelamente al più complessivo percorso di devolution e attuazione dei principi del federalismo fiscale, le regioni, in quanto responsabili della spesa sanitaria, costituiscono, accanto al Ministero della Salute, il principale interlocutore istituzionale dell'agenzia. Ciò ha a che fare in particolare con la compartecipazione delle regioni medesime, attraverso le proprie iniziative, al raggiungimento degli obiettivi espressi in termini di tetto nazionale di spesa farmaceutica e formalmente attribuiti alla responsabilità dell'agenzia attraverso la convenzione.

Tra gli interlocutori non istituzionali dell'agenzia rientrano da un lato le singole imprese farmaceutiche in quanto soggetti interagenti direttamente con la medesima per l'espletamento delle necessarie pratiche amministrative, dall'altro le associazioni di categoria dei farmacisti (Federfarma), delle imprese farmaceutiche (Farmindustria) e dei medici (ordine e sindacati).

Un ultimo livello di interlocutori è rappresentato da quelli internazionali. La costituzione dell'agenzia risponde anche alla volontà di dare un forte impulso all'acquisizione di un ruolo autorevole e di prestigio dell'Italia presso l'agenzia europea dei medicinali (Ema) e presso gli altri organismi europei che si occupano di politiche del farmaco.

4.3.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

Il passaggio da direzione generale dei farmaci e dispositivi medici del Ministero della Salute a ente pubblico non economico ha rappresentato l'occasione per realizzare un percorso di razionalizzazione organizzativa, tanto attraverso il ridisegno della *corporate governance*, quanto attraverso la definizione di una struttura articolata in cinque aree tecniche e una amministrativa. In merito al primo aspetto, il vertice dell'agenzia si configura in modo per molti aspetti simile a quello di un'impresa (anche se con alcune importanti differenze), con un consiglio di amministrazione avente funzioni di natura decisionale e strategica e un direttore generale che opera come amministratore delegato, definendo il contenuto di gran parte degli atti di gestione e programmazione dell'agenzia. Il direttore generale è il legale rappresentante dell'agenzia e ne dirige l'attività; esso inoltre partecipa alle sedute del consiglio di amministrazione esprimendo parere consultivo sui provvedimenti da adottare e svolgendo una funzione di natura informativa. La rilevanza del ruolo attribuito a tale organo è evidente non soltanto per le funzioni e i compiti esplicitamente attribuiti allo stesso, ma anche in ragione del fatto che il direttore

generale svolge una funzione di coordinamento dell'organizzazione operando come anello di congiunzione non soltanto tra gestione operativa e indirizzo politico strategico, ma anche e soprattutto tra le diverse componenti organizzative dell'agenzia medesima.

La struttura organizzativa è di tipo divisionale e riflette in sostanza i compiti e le finalità attribuite all'agenzia. L'attività svolta dalle cinque aree tecniche configura di fatto un insieme omogeneo di operazioni ricondotte alla responsabilità particolare del dirigente preposto alle medesime e a quella complessiva del direttore generale. Tale tipo di struttura organizzativa è pensata per evitare che i processi svolti al suo interno siano eccessivamente segmentati sia al contrario individuabile una responsabilità generale di buon esito cui corrispondono competenze di coordinamento e decisione.

Il complessivo percorso di aggregazione di tutte le competenze in materia di farmaco presso l'agenzia consente di affermare che il grado di specificazione dei compiti fra questa e Ministero della Salute è decisamente elevato, non essendoci tendenzialmente sovrapposizioni o ambiguità circa le rispettive aree di attività. Quello della specializzazione oggettiva dei compiti attribuiti all'agenzia appare l'aspetto più critico. Se da un lato è pur vero che il grado di omogeneità per quanto attiene l'area di attività è elevato e di fatto coincidente con tutto quanto ha a che fare con il farmaco, questa stessa constatazione fa emergere quello che può essere riconosciuto come un elemento di disomogeneità intrinseco è cioè il sovraccarico di funzioni e di compiti cui è sottoposta l'agenzia.

Il quadro delle responsabilità attribuite all'agenzia appare molto articolato e si snoda lungo tutto lo spettro che va dalla responsabilità relativa alla regolarità amministrativa degli atti alla co-responsabilità politica sull'efficacia delle politiche del farmaco. Quello che è importante mettere in evidenza è che a fronte di questa eterogeneità di responsabilità, specularmente del resto all'eterogeneità di compiti e funzioni attribuite, sussiste una eterogeneità dei meccanismi di verifica e controllo.

Centrale non soltanto nell'ambito dell'organizzazione ma anche in riferimento a questo quadro di responsabilità appare, ancora una volta, la figura del direttore generale, il quale non a caso può essere revocato dal proprio incarico non dal consiglio di amministrazione dell'agenzia, ma dal Ministro della Salute. Le cause di revoca del direttore, indicate nel regolamento di organizzazione, di fatto sono sovrapponibili al quadro di responsabilità delineato: comprovate irregolarità nell'esercizio delle attività svolte; risultati negativi nella gestione; mancato rispetto dei doveri informativi; mancato raggiungimento degli obiettivi affidati.

Per quanto attiene alla gestione operativa dell'agenzia, l'autonomia della medesima appare completa e non sembrano presenti inge-

renze eccedenti la normale azione di vigilanza da parte del Ministero e di controllo da parte della Corte dei Conti. L'analisi delle caratteristiche organizzative dell'agenzia e del quadro di interlocutori istituzionali ha però messo in luce come uno degli elementi che contraddistinguono tale soggetto sia la presenza di organi che si affiancano al suo operato con funzioni consultive o al fine di riunire un quadro di competenze tecniche idoneo a procedere alla determinazione del contenuto di determinate decisioni. Significativo in tal senso il fatto che in questi organi trovi espressione anche l'interesse del Ministero che in tal modo interviene in un certo senso a integrare l'autonomia dell'agenzia. La composizione mista degli organi di cui sopra risponde del resto all'esigenza di avere strumenti di visione diretta dell'attività svolta e del contenuto delle decisioni assunte, quanto meno parziale: tale visione, se non riduce l'autonomia, la influenza quanto meno nell'impatto che può avere sui contenuti delle decisioni assunte.

4.3.3 Elementi di contrattualizzazione

I principali atti di programmazione dell'attività dell'agenzia consistono nell'atto di indirizzo attraverso il quale il Ministero della Salute individua i principali contenuti delle politiche sul farmaco e nella legge finanziaria che può contenere indicazioni sulla gestione della spesa sanitaria nazionale e modificare le previsioni di limite sulla spesa farmaceutica.

Malgrado sia ancora in fase di definizione, il quadro in cui va a inserirsi la convenzione quale strumento di regolazione dei rapporti fra Ministero della Salute e agenzia può essere delineato nel seguente modo:

- il ministero definisce una direttiva in cui sono individuati gli indirizzi e le priorità cui l'agenzia dovrà riferirsi nella determinazione del proprio orientamento strategico; tale direttiva, che di fatto ha origine a partire dalle informazioni trasmesse dall'agenzia stessa, costituisce il principale strumento di intervento dell'organo politico nella determinazione della politica del farmaco;
- a partire dai contenuti espressi dalla direttiva, l'agenzia procede alla revisione del piano strategico triennale definito in precedenza: la realizzazione di tale documento, di competenza della direzione generale, attualmente segue un percorso di tipo *top down* attraverso una definizione delle strategie per ciascuna area di intervento, realizzata direttamente dalla direzione generale;
- i contenuti del *Piano strategico triennale* sfociano anzitutto nella convenzione tra l'agenzia e il Ministero della Salute, che individua una serie di obiettivi che l'agenzia è chiamata a realizzare e associa a essi un panel di indicatori di performance. Essi costituiranno l'elemento sul quale sarà valutato l'operato dell'agenzia e il suo direttore generale. È interessante notare

come la convenzione non definisca soltanto l'insieme degli obiettivi ma individui per ciascuno di essi un set di strumenti cui l'agenzia può fare ricorso al fine di compierne il raggiungimento;

- parallelamente viene avviato il percorso di budget che espone le linee contenute nel documento di programmazione strategica in una serie di obiettivi di carattere operativo, attribuiti dal direttore generale ai responsabili delle aree presenti all'interno dell'agenzia.

Tanto il sistema di budgeting quanto il sistema di reportistica interna sono, al momento in cui scrive, in via di definizione insieme ad una serie di altri elementi a essi riconducibili. L'obiettivo è quello di creare un sistema informativo interno che con cadenza trimestrale, almeno nella prima fase, consenta di monitorare l'andamento della performance tanto rispetto agli obiettivi contenuti in convenzione quanto rispetto ai contenuti del budget.

4.3.4 Considerazioni conclusive

Come è stato delineato, l'agenzia si costituisce come organizzazione competente su tutti gli aspetti della politica del farmaco, corrispondendo in tal senso ad una chiara scelta politica di unificare competenze e professionalità in un contesto contraddistinto da elevata complessità amministrativa e procedurale. Se tale scelta pare aver prodotto già nel breve periodo condizioni di maggior flessibilità, nulla ancora è possibile affermare circa la capacità di tale soluzione di realizzare l'ingente numero di obiettivi attribuiti e segnatamente quello di natura economica, cioè il tetto della spesa farmaceutica. Rispetto al modello preso a riferimento per l'analisi delle caratteristiche dell'agenzia, è possibile affermare che gli elementi caratterizzanti l'agenzia sono del tutto presenti, con la significativa eccezione del principio dell'*arm's length*, dal momento che la raggiungibilità dell'agenzia da parte del Ministero della Salute appare limitata e connotata piuttosto in termini di alterità: l'agenzia è in altri termini un soggetto terzo rispetto al ministero chiaramente distinto e pienamente riconoscibile. In ragione dell'assetto organizzativo in essere e del quadro di competenze assegnate, l'agenzia risulta strutturalmente più che disaggregata dall'organizzazione ministeriale e si configura piuttosto come soggetto organizzativamente autonomo. In relazione alla dimensione del *performance contracting*, le valutazioni devono tenere in conto che il sistema è alla sua applicazione iniziale e gran parte della significatività del medesimo non sta tanto nella definizione degli strumenti quanto piuttosto nel loro impiego.

Il ricondurre in capo a un unico soggetto l'insieme di gran parte delle competenze tecniche e professionali necessarie alla realizzazione di una politica del farmaco e l'attribuire al medesimo un elevato livello di autonomia manageriale hanno di fatto già prodotto degli esiti, quanto meno in termini di efficienza e

incremento della rapidità d'azione. Tali risultati sono in parte riconducibili al fatto che la creazione dell'agenzia si è in concreto tradotta in un momento di razionalizzazione organizzativa volta a evitare ogni frammentazione di competenze e a ricondurre a un disegno unitario l'insieme dei processi svolti. Del resto l'elemento distintivo di tale razionalizzazione è proprio quello di separare istituzionalmente l'organizzazione chiamata a svolgere tali attività dal resto dell'amministrazione centrale. A questa disaggregazione sembra di fatto aver corrisposto un incremento del livello di flessibilità intesa tanto in termini organizzativi quanto in termini gestionali.

La descrizione dell'articolazione organizzativa e delle pratiche gestionali sin qui svolta delinea di per sé un quadro di forte innovatività e di forte attitudine al cambiamento intese come premesse culturali necessarie al funzionamento dell'agenzia, ma anche come condizioni in essere dal momento che l'agenzia è già operativa e ha realizzato gran parte degli interventi necessari a operare in maniera autonoma. Appare del resto probabile che tale profilo di innovatività trovi ulteriore sviluppo estendendosi dal campo organizzativo-gestionale a quello tecnico-professionale al fine del resto di realizzare uno dei compiti istituzionali dell'agenzia e cioè quello di promuovere la ricerca e l'innovazione stessa in campo farmaceutico. L'attribuzione di tale compito all'agenzia appare una soluzione del tutto peculiare che sostanzia in modo determinante il ruolo politico della medesima. Al momento questo aspetto può essere difficilmente valutato ma l'effettiva creazione della commissione per la promozione della ricerca e dello sviluppo e le dichiarazioni dei vertici dell'agenzia lasciano pensare che all'innovazione e allo sviluppo di tale orientamento verrà dato ampio spazio tanto all'esterno dell'agenzia quanto all'interno della stessa.

Le motivazioni all'origine della creazione dell'agenzia e della scelta di affidarle i compiti che sono stati descritti, si riflettono in un quadro complessivo di responsabilità connotate rispetto a tre principali portatori di interesse istituzionali:

- il Ministero della Salute, responsabile del servizio sanitario nazionale, che riconosce il valore sanitario del farmaco e attribuisce all'agenzia il compito di preservarlo;
- la Conferenza Stato-Regioni, momento di coordinamento a livello politico dei rapporti tra le politiche nazionali e quelle regionali, riconosce l'esclusiva competenza nazionale dell'agenzia in tema di politiche del farmaco e sottrae tale ambito dall'applicazione del complessivo percorso di devolution;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze, responsabile della sostenibilità economica delle politiche pubbliche, attribuisce all'agenzia la responsabilità concreta di mantenimento dell'equilibrio economico parziale relativo alla spesa farmaceutica.

A fronte di queste missioni l'agenzia opera concretamente al fine di promuovere un progressivo riconoscimento istituzionale

come soggetto facente parte del servizio sanitario nazionale, ma distinto dal Ministero della Salute. Significativo in tal senso che in questa prima fase gli sforzi di *accountability* verso i soggetti esterni non istituzionali (imprese, farmacie, medici e relative associazioni) siano rivolti a diffondere progressivamente la conoscenza dell'agenzia medesima, dei suoi compiti e delle competenze in essa presenti.

5. Agenzie del D.Lgs. n. 300 del 1999

5.1 Introduzione

In questo capitolo sono analizzati i casi dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia del Demanio, che, insieme con l'Agenzia delle Dogane e quella del Territorio, costituiscono il blocco delle cosiddette agenzie fiscali. L'introduzione nel sistema pubblico italiano di tali agenzie è avvenuta con il D.Lgs. n. 300/1999, che può essere considerato come il principale intervento organico di riforma delle amministrazioni statali. Il decreto interviene sull'organizzazione dei ministeri lungo diverse direttrici; in particolare vengono istituite undici agenzie, tra esse le agenzie fiscali, definite come figure soggettive pubbliche, che possono godere o meno di personalità giuridica e che sono chiamate a svolgere attività tecnico-operative di interesse pubblico. L'agenzia non era una tipologia organizzativa sconosciuta nel sistema pubblico italiano; del resto alcuni degli enti istituiti dal decreto di riforma esistevano già e la riforma ne modifica in parte le condizioni di funzionamento. Il D.Lgs. n. 300/1999, però, importa nella realtà italiana un modello ben definito di agenzia pubblica, evidentemente ispirato alle esperienze amministrative di marca anglosassone, primo fra tutti il modello *Next steps*.

Alle agenzie, infatti, compete l'esercizio di compiti tecnico-operativi che prima erano esercitati dal ministero di riferimento; esse godono di ampia autonomia, ma non si pongono in posizione di terzietà rispetto all'esecutivo, né svolgono funzioni tutorie o di garanzia. Sono, inoltre, sottoposte ai poteri di vigilanza e indirizzo dei ministri di riferimento. Questo gruppo di agenzie regola i propri rapporti con il ministero sulla base di meccanismi contrattuali, definiti tramite apposite convenzioni che stabiliscono obiettivi, indicatori e risultati attesi.

Sotto altri punti di vista, questo nucleo di agenzie si distingue dall'esperienza britannica, basti pensare alla maggiore densità normativa che ne regola il funzionamento. Né le agenzie fiscali rappresentano un modello del tutto uniforme al suo interno; le caratteristiche dei diversi settori di *policy* e le singole vicende amministrative hanno fatto sì che le caratteristiche di funzionamento si differenzino almeno in parte. La rilevanza del modello *Next steps* ma anche le variazioni

rispetto a tale modello si manifestano nei casi prescelti per l'analisi; le caratteristiche ispirate dall'esperienza anglosassone appaiono particolarmente significative nel caso dell'Agenzia delle Entrate, mentre un percorso di evoluzione differente emerge dall'analisi del caso dell'Agenzia del Demanio, che ha visto nel 2003 modificarsi significativamente il proprio quadro normativo

5.2 Il caso dell'Agenzia delle Entrate¹

5.2.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia delle Entrate è stata istituita con il D.Lgs. n. 300/1999, ha personalità giuridica di diritto pubblico e gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa contabile e finanziaria.

La legge di istituzione dispone che all'agenzia sono attribuite tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali che non sono assegnate alla competenza di altre agenzie, amministrazioni statali, enti od organi. Il fine istituzionale dell'agenzia consiste nell'assicurare, in materia di entrate tributarie erariali, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali precedentemente di competenza del Dipartimento delle Entrate. L'agenzia è tenuta altresì a supportare le attività del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), delle altre agenzie fiscali e degli altri enti e organi che esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale.

Il vertice dell'agenzia è rappresentato dal direttore. L'incarico di direttore, da affidarsi in base a criteri di alta professionalità, capacità manageriale e di qualificata esperienza, ha durata massima di tre anni rinnovabile. Il comitato di gestione, nominato con Dpcm su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, è composto da sei membri, oltre al direttore dell'agenzia che lo presiede. Quattro di essi sono scelti tra i dirigenti dei principali settori dell'agenzia; due tra esperti della materia anche esterni all'organizzazione. L'incarico dura tre anni; l'attuale comitato è in carica dal luglio 2004, in sostituzione del precedente comitato direttivo ex D.Lgs. n. 300/1999. Il collegio dei revisori, composto dal presidente, due membri effettivi e due supplenti, è in carica dal giugno 2004.

Oltre ai decreti legislativi succitati, il funzionamento dell'agenzia è a oggi regolato dallo statuto, dal regolamento di amministrazione, dal regolamento di contabilità e dall'atto di amministrazione interna del febbraio 2001 e successive modifiche.

Nel caso dell'agenzia è possibile riscontrare i cinque elementi che tipicamente identificano un'agenzia:

- il principio dell'*arm's lenght*. L'agenzia è definita attraverso una disaggregazione strutturale dalla precedente organizzazione ministeriale e mantiene una condizione di separazione e distanza, ma

1. Tra i principali documenti esaminati nella preparazione del presente caso vi sono, accanto alle fonti normative, il *Regolamento di amministrazione*, il *Regolamento di contabilità*, la *Convenzione per l'esercizio 2003*, il *Piano annuale 2003*, il documento sul sistema incentivante 2003, l'allegato sui flussi informativi dipartimento-agenzia, il *Manuale sistema di valutazione della dirigenza*.

anche di raggiungibilità (*la lunghezza di un braccio*), rispetto ai soggetti di origine;

- lo svolgimento di una funzione pubblica;
- il fatto che il personale sia costituito da dipendenti pubblici;
- la previsione che il finanziamento dell'attività dell'agenzia, laddove la stessa non sia in grado di generare un flusso di entrate in grado di coprire interamente le spese, sia pubblico;
- la previsione che l'agenzia sia sottoposta alla disciplina legislativa dei soggetti pubblici; in altri termini si applicano alla sua attività le norme dettate dal diritto amministrativo.

L'Agenzia delle Entrate, nel realizzare le attività che istituzionalmente le competono si relaziona in via prioritaria con i seguenti attori: contribuenti, intermediari e professionisti per la gestione del rapporto tributario; associazioni di categoria e Caf per la gestione del rapporto tributario; Ministero dell'Economia e Finanze, che dispone dei poteri di vigilanza sull'agenzia; Corte dei Conti, per i controlli contabili.

5.2.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

L'assetto organizzativo dell'Agenzia delle Entrate è disciplinato dal regolamento di amministrazione e, in via più generale, rinvia ai principi delle Leggi n. 241/1990 e n. 165/2001 con successive modifiche.

L'agenzia si articola su tre livelli territoriali: uffici centrali, regionali e locali. Al livello centrale la struttura, di tipo funzionale, si compone di 7 direzioni centrali (Gestione tributi, accertamento, *audit* e sicurezza, normativa e contenzioso, personale, amministrazione, affari generali). Alle dirette dipendenze del direttore, con funzione di staff, operano 4 uffici (pianificazione e controllo, relazioni esterne, sistemi e processi, ufficio studi). A livello intermedio operano 19 direzioni regionali e due direzioni provinciali, per le province autonome di Trento e Bolzano. Le strutture centrali e regionali, nei propri ambiti di competenza svolgono funzioni prevalenti di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo. Nell'ambito di ciascuna regione, a esempio, le direzioni regionali esercitano funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici locali e curano i rapporti con gli enti pubblici locali. Le funzioni operative sono svolte, invece, dagli uffici locali, che curano l'attività di informazione e assistenza al contribuente, la gestione dei tributi, l'accertamento, la riscossione e il trattamento del contenzioso.

L'ordinamento professionale del personale alle dipendenze dell'agenzia è disciplinato dalla normativa sul pubblico impiego 165/2001 e dalle disposizioni dei contratti collettivi di comparto. La dotazione organica dell'agenzia è determinata in 1.474 dirigenti e 45.791 dipendenti. Alla data in cui è stato chiuso il presente volume, risultano in servizio 946 dirigenti e 36.150 dipendenti. La dotazione organica viene rivista con cadenza almeno triennale, con atto del direttore, sentito il comitato di gestione e previa concertazione con le organizzazioni sindacali. Si tratta della agenzia di maggiori dimensioni tra

tutte quelle esaminate nel presente lavoro, e di entità paragonabile anche alle più grandi agenzie britanniche.

L'accesso alla dirigenza dell'agenzia avviene secondo le norme del pubblico impiego, attraverso il ricorso a procedure concorsuali. Gli incarichi dirigenziali vengono conferiti dal direttore, previa valutazione del comitato di gestione; tutti gli incarichi hanno una durata compresa tra due e cinque anni rinnovabili. Per particolari esigenze possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato entro i limiti del 5% della dotazione organica dirigenziale.

La legge di istituzione dispone che all'agenzia sono attribuite tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali che non sono assegnate alla competenza di altre agenzie, amministrazioni statali, enti od organi. Il fine istituzionale dell'agenzia consiste quindi nell'assicurare, in materia di entrate tributarie erariali, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali precedentemente di competenza del Dipartimento delle Entrate. L'agenzia è tenuta altresì a supportare le attività del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle altre agenzie fiscali e degli altri enti e organi che esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale. Inoltre, l'agenzia assicura la collaborazione con il sistema delle autonomie locali, nel rispetto delle loro funzioni, per l'effettiva realizzazione del federalismo fiscale. L'agenzia, quindi, fornisce servizi alle regioni e agli enti locali per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione dei tributi e il contenzioso relativo.

La ripartizione dei compiti e delle competenze tra ministero e agenzia si caratterizza dunque in modo piuttosto netto. Resta in capo al ministero la gestione politica della fiscalità, spetta invece all'agenzia tutto ciò che riguarda la gestione amministrativa e operativa della fiscalità (controlli, assistenza ai contribuenti), compresa l'attività di interpretazione normativa che si concretizza in indirizzi agli uffici per la corretta applicazione della legge. Ovviamente tale attività interpretativa non è vincolante per i giudici e i contribuenti.

L'agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico e gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. La natura formale dell'agenzia è tuttora oggetto di discussione. Il D.Lgs. n. 300/1999, infatti, si limita a definire le agenzie come soggetti *di diritto pubblico*, senza esplicitare ulteriori elementi. L'interpretazione prevalente qualifica le agenzie come enti pubblici non economici; un'altra tesi sostiene che le agenzie fiscali siano una fattispecie diversa e a sé stante. L'assenza di una chiara definizione della natura giuridica non impedisce, comunque, di delineare il quadro dell'autonomia manageriale dell'agenzia. Il Ministero detiene la prerogativa della vigilanza sull'agenzia; a tal fine è previsto il controllo preventivo su alcuni atti dell'agenzia. Le deliberazioni del comitato di gestione relative agli statuti e agli atti di carattere generale sono trasmesse al Mef, per l'approvazione. Entro 45 giorni il Ministero può

concedere l'autorizzazione o negarla per ragioni di legittimità o di merito. Procedura in parte simile è prevista per i bilanci e i piani pluriennali di investimento, che vanno inviati al Ministero vigilante; se esso non ricusa le relative delibere, per ragioni di legittimità o merito entro 60 giorni, con provvedimento motivato, esse divengono esecutive. Restano fermi i controlli sui risultati che verranno di seguito descritti. Una volta superati tali controlli, l'agenzia adotta tutti gli atti di organizzazione e gestione che ritiene necessari, in coerenza con le previsioni dei regolamenti e dello statuto.

Le principali entrate dell'agenzia sono costituite da:

- finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, in base a quanto previsto dalla convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici e privati, comprese le altre amministrazioni statali per prestazioni che non rientrano nella convenzione;
- altri proventi patrimoniali e di gestione.

I finanziamenti derivanti dalla convenzione sono divisi a loro volta in tre blocchi di finanziamento:

- oneri di gestione calcolati sulla base dell'attività istituzionale dell'agenzia;
- spese di investimento necessarie a sostenere i miglioramenti programmati;
- quota incentivante, connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi. Tale quota è definita, come illustrato in seguito, in un allegato alla convenzione agenzia-Ministero (sul punto cfr. anche Ongaro, 2002).

Una volta ottenuta la quota spettante di finanziamento, l'agenzia è tendenzialmente libera nell'utilizzo delle risorse e nei poteri di spesa, ancora una volta nel rispetto dei vincoli fissati in via generale per le amministrazioni pubbliche. Il sistema contabile dell'agenzia è di tipo economico-patrimoniale e si compone quindi di stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa.

5.2.3 Elementi di contrattualizzazione

L'art. 59 del D.Lgs. n. 300/1999 prevede che il Ministro, dopo l'approvazione da parte del Parlamento del Dpef, e in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti in tale documento, emani annualmente, entro il mese di settembre, un atto di indirizzo con orizzonte almeno triennale. Esso fissa linee guida in merito agli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, i vincoli finanziari e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. Sempre in coerenza con le previsioni della legge istitutiva, l'agenzia stipula con il Ministero dell'Economia e delle Finanze una convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati gli obiettivi da raggiungere, le modalità di verifica dei risultati di gestione e la

quota aggiuntiva di risorse finanziarie (la cosiddetta quota incentivante) da riconoscere all'agenzia a fronte del raggiungimento dei risultati. La convenzione è il risultato della contrattazione tra agenzia e ministero, sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo. La convenzione, sottoscritta dal Ministro e dal direttore dell'agenzia, si compone di un articolato di 15 articoli e da 4 allegati: piano annuale dell'agenzia, sistema incentivante, flussi informativi tra Dipartimento delle Politiche Fiscali e Agenzia delle Entrate, sistema di verifica dei risultati.

Il piano annuale rappresenta l'adeguamento annuale della convenzione triennale. Esso definisce:

1. gli obiettivi strategici triennali dell'agenzia, attualizzati all'anno in corso;
2. le singole azioni e i progetti a essi collegati, con i relativi indicatori di performance e i risultati attesi per ogni anno;
3. le risorse finanziarie disponibili per il raggiungimento degli obiettivi;
4. le politiche di gestione delle risorse umane e la consistenza del personale per ciascuno degli anni;
5. il conto economico previsionale del primo anno del triennio.

La convenzione chiarisce che il piano annuale non esaurisce gli impegni istituzionali dell'agenzia, che è tenuta comunque a svolgere, nei settori di competenza, i servizi nella quantità e con modalità necessarie al buon andamento delle funzioni amministrative.

Il sistema incentivante definisce le modalità e le condizioni di erogazione all'agenzia della quota incentivante, connessa al raggiungimento degli obiettivi di gestione. In particolare vengono indicati: gli obiettivi connessi all'incentivazione dell'agenzia per le attività svolte nell'esercizio; le regole per la misurazione dei risultati conseguiti relativamente agli obiettivi e le modalità di calcolo del punteggio sintetico di risultato a cui è legata la quantificazione dell'incentivazione; le modalità di erogazione dell'incentivazione all'agenzia poste in essere nell'esercizio.

L'agenzia definisce le proprie scelte strategiche di fondo attraverso il piano triennale. Il piano viene predisposto attraverso un articolato percorso ispirato alla logica della *balanced scorecard*. Il processo si divide in due fasi; dapprima la struttura centrale, con il supporto dell'ufficio Pianificazione e controllo, realizza analisi di scenario e di *business unit*, declinando poi i fattori critici di successo e definendo gli *outcome*. Una volta definito il paniere di azioni e obiettivi, il direttore generale segnala alle strutture regionali questo quadro strategico con una apposita *planning letter*. Le strutture regionali sono chiamate a fare le loro previsioni di attività dentro il quadro strategico delineato. L'ufficio pianificazione e controllo consolida le previsioni nel piano triennale, con la collaborazione delle strutture di linea per quanto riguarda fattibilità e compatibilità delle previsioni, entro l'estate. Sulla base del piano triennale parte la negoziazione con il ministero, ufficio Agenzie ed enti della fiscalità, per la predisposizione della convenzione. E parallelamente inizia il processo di predisposizione del budget.

Al sistema di controlli formali in precedenza descritto, si affianca un sistema di controllo sui risultati dell'agenzia, definito nell'allegato 4 alla convenzione. In primo luogo, per l'anno in corso, sono individuati gli oggetti della verifica; in genere si tratta dei risultati degli obiettivi, sia qualitativi che quantitativi, rappresentati nel piano annuale delle attività e degli investimenti, ed espressi mediante gli indicatori previsti. Gli obiettivi per i quali la verifica dei risultati rappresenta l'*input* per l'erogazione della quota incentivante sono solo un sottoinsieme degli obiettivi di gestione oggetto della verifica dei risultati. L'agenzia invia entro una data predefinita i dati e le informazioni relative al monitoraggio dell'ultimo esercizio, accompagnati da una relazione esplicativa nella quale vengono rendicontati tutti gli impegni assunti nel piano delle attività e degli investimenti della convenzione. Il dipartimento analizza i risultati forniti sulla base degli indicatori individuati nel piano e degli elementi forniti con la relazione esplicativa, predispose lo schema di un rapporto di verifica e lo trasmette all'agenzia per l'esame congiunto. I referenti tecnici del dipartimento – ufficio Agenzie ed enti della fiscalità – e dell'agenzia esaminano lo schema di rapporto di verifica in apposite riunioni. Le risultanze delle riunioni sono rappresentate in un secondo schema di rapporto di verifica redatto dal dipartimento che, a seguito di ulteriore condivisione con i tecnici dell'agenzia, viene sottoposto al capo del dipartimento e al direttore dell'agenzia per le conclusioni di sintesi e la sottoscrizione.

Per quanto riguarda i sistemi informativi di supporto al monitoraggio, l'allegato 3 alla convenzione definisce il flusso di informazioni che l'agenzia dovrà assicurare al Dipartimento delle Politiche Fiscali per la conoscenza di tali elementi e le modalità tecniche di trasferimento delle suddette informazioni. Vengono definite in modo piuttosto dettagliato le informazioni da rendere disponibili e la periodicità che le deve caratterizzare. La reportistica interna rivolta alla dirigenza dell'agenzia è a frequenza mensile e riporta dati di natura contabile e dati extra-contabili sul livello di raggiungimento degli obiettivi inseriti a budget.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati nella convenzione è l'elemento fondamentale nella valutazione dell'operato del direttore dell'agenzia. Infatti, in caso di gravi inosservanze degli obblighi assunti con la convenzione, di risultati particolarmente negativi della gestione, per manifesta impossibilità di funzionamento degli organi di vertice o altre gravi ragioni di interesse pubblico, può essere nominato un commissario straordinario con Dpcm su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Esso assume per un anno, prorogabile, le funzioni del direttore e del comitato di gestione.

L'Agenzia delle Entrate adotta poi un sistema di valutazione delle prestazioni del personale dirigente, denominato Sirio, che orienta i dirigenti all'attuazione degli obiettivi della convenzione. Il sistema valuta tanto i risultati assegnati al dirigente, quanto le competenze organizzative, cioè le qualità individuali che, determinando i comportamenti organizzativi, influenzano il come si raggiungono i risultati.

5.2.4 Considerazioni conclusive

Dal punto di vista del sistema di rendicontazione e responsabilizzazione verso il ministero di riferimento l'agenzia sembra un caso paradigmatico; essa infatti contiene tutte le principali caratteristiche individuate dalla letteratura sul *performance contracting*. La convenzione e gli strumenti di *contract management* che essa utilizza si configurano non solo come uno strumento giuridico di regolazione dei rapporti, ma come un potente trasmettitore di obiettivi e strumento di governo della performance d'agenzia; essa pertanto sembra essere uno strumento forte di rendicontazione e *accountability*. L'agenzia, poi, rende conta la sua attività all'esterno con un massiccio utilizzo del suo sito istituzionale; da esso è possibile scaricare bilanci, relazioni di attività e altri materiali sensibili. Opera poi una capillare divulgazione del proprio operato attraverso il suo quotidiano telematico *Fiscoggi*, rivolto tanto a specialisti del settore, quanto a cittadini interessati ai singoli temi.

Dall'analisi del caso dell'Agenzia delle Entrate è possibile, in via di prima approssimazione, sottolineare come l'agenzia rispetta tutte le caratteristiche che la letteratura (almeno una parte di essa, cfr. anche il capitolo 7) indica come componenti della fattispecie *agenzia pubblica*. La disaggregazione si presenta piuttosto netta: politiche da un lato, attività tecnico-operative per l'erogazione di servizi dall'altro. Il grado di autonomia manageriale è alto. Il sistema di *performance contracting* è strutturato e definito: la convenzione appare uno strumento che contribuisce a governare e orientare la *performance* e non solo a definire rapporti formali; la funzione di strumento di governo della *performance* avviene con un ricorso massiccio a obiettivi di gestione, indicatori e target attesi. Anche se, va sottolineato, il percorso programmatico, seppur guidato dalla convenzione, appare talvolta un po' pesante e complesso, data la sovrapposizione di diversi atti programmatici.

Quali effetti ha prodotto tale assetto organizzativo-istituzionale in termini di managerializzazione e orientamento alle prestazioni? Focalizzando almeno un elemento tra quelli maggiormente facili da riscontrare almeno in termini generali, è possibile affermare che, a una prima analisi e con tutte le limitazioni del caso, l'agenzia sembra avere portato notevoli elementi di flessibilità organizzativa e manageriale rispetto alla precedente organizzazione incardinata nel ministero. Al tempo stesso, si è proceduto a una solida strutturazione dei sistemi informativi di supporto alle attività direzionali.

Naturalmente, una difficoltà metodologica è data dal ridotto orizzonte temporale di osservazione: l'agenzia è operativa solo dal 2001, e sarà dunque interessante osservare nel tempo il livello di flessibilità organizzativa, così come la capacità di innovazione che l'agenzia effettivamente maturerà.

5.3 Il caso dell'Agenzia del Demanio²

5.3.1 Quadro istituzionale e ambiente strategico

L'Agenzia del Demanio nasce nel 2000 nell'ambito dell'ampio processo di riforma dell'amministrazione centrale che ha nel D.Lgs. n. 300 del 1999 il principale testo di riferimento. Nella sua impostazione originale l'agenzia, insieme alle altre agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio) trova disciplina generale nel titolo II del suddetto decreto e disciplina specifica nel capo II del titolo V dedicato alla riforma del Ministero delle Finanze e dell'Amministrazione Fiscale. L'art. 65 della versione originale stabilisce che "all'Agenzia del Demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi e operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili".

L'assetto normativo di riferimento subisce una importante modifica per effetto del D.Lgs. n. 173 del 2003 che trasforma l'agenzia da amministrazione dotata di personalità giuridica di diritto pubblico a ente pubblico economico, intervenendo in tal senso a modifica dell'art. 61 del D.Lgs. n. 300/1999.

La modifica è sostanziale dal momento che tale passaggio, oltre a implicazioni organizzative e giuridiche, può di fatto implicare la definizione di una nuova area di attività di tipo imprenditoriale, ponendosi in controtendenza rispetto al tradizionale percorso di progressiva riduzione del ruolo imprenditore dello Stato. Il confronto con gli storici enti di gestione delle partecipazioni statali, con le dovute proporzioni, appare plausibile e del resto suggerito dalla costituzione recente di società miste quali Demanio Servizi spa o Arsenale di Venezia spa.

In merito alla natura economica dell'ente non sorgono dubbi dal momento che è lo stesso testo normativo ad attribuirle riconoscendo implicitamente dunque che l'attività svolta dall'agenzia è ascrivibile oggettivamente alle attività di impresa ex artt. 2093 e 2221 cod. civ.

In tal senso la trasformazione dell'agenzia in un ente pubblico di fatto si iscrive in una tradizione consolidata nell'amministrazione pubblica italiana: lo Stato, a fronte di una nuova esigenza di amministrazione in senso sostanziale, anziché creare nuove articolazioni organizzative interne o modificare quelle esistenti, crea un nuovo ente, cioè un'organizzazione dotata di personalità giuridica distinta dalla propria. Tale organizzazione tradizionalmente si configura come un'articolazione della complessiva amministrazione pubblica, legata allo Stato da quello che giuridicamente viene definito rapporto di servizio. Significativo in tal senso che la convenzione, documento che disciplina i rapporti tra le agenzie e i ministeri afferenti secondo gli artt. 8 e 59 del D.Lgs. n. 300/1999, venga a essere sostituita, nel caso dell'agenzia, da un *contratto di servizi*.

2. Tra i principali documenti esaminati nella preparazione del presente caso vi sono, accanto alle fonti normative, il *Regolamento del personale*, il *Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità*, il *Regolamento di organizzazione*, il *Regolamento del nucleo di valutazione* e varia documentazione interna.

Il cosiddetto *rapporto di servizio* dell'ente rispetto allo Stato ha avuto tradizionalmente una serie di conseguenze organizzative tra cui il potere di nomina e revoca degli amministratori, determinati poteri di controllo sul funzionamento degli organi, il potere di direttiva (come poteri imputati a organi dello Stato) e inoltre la previsione di un finanziamento stabile e congruo a carico dello Stato. Tali elementi sembrano mantenersi anche in riferimento al caso dell'agenzia, sebbene siano in parte mitigati: il potere di nomina è limitato al direttore dell'agenzia, non esistono propriamente poteri di controllo sulla gestione dell'attività quanto piuttosto sul rispetto di quanto stipulato nel contratto di servizi che disciplina i rapporti tra agenzia e Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il potere di direttiva si esplica in realtà in un potere di indirizzo che trova espressione nel documento di indirizzo annuale e indirettamente nelle leggi finanziarie.

Rispetto alle tradizionali forme di relazione tra amministrazione centrale ed ente pubblico strumentale, il rapporto tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e agenzia assume maggiori connotati di autonomia e distinzione dei ruoli, con un Ministero avente piena ed esclusiva competenza rispetto alla definizione delle politiche economiche, finanziarie e fiscali ed un'agenzia impegnata nell'espletamento delle attività operative a tali politiche connesse.

Sono organi dell'agenzia il direttore, il comitato di gestione e il collegio dei revisori dei conti. Il direttore, nominato con Dpr previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è il presidente dell'agenzia e la rappresenta, presiede il comitato di gestione, dirige gli uffici dell'agenzia e le relative attività. Il comitato di gestione, nominato con Dpcm su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, svolge una attività prevalentemente deliberativa sui principali atti dell'agenzia (statuto, regolamenti, bilancio consuntivo, piani aziendali) e sulle scelte strategiche aziendali.

Passando alla disamina di alcuni degli elementi che caratterizzano il modello delle agenzie, per quanto attiene il cosiddetto principio dell'*arm's lenght*, l'agenzia è un ente autonomo e non configura pertanto un'articolazione organizzativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze sebbene origini da una precedente direzione interna. Per quanto riguarda lo svolgimento di un funzione pubblica è necessario compiere una distinzione: l'attività che l'agenzia svolge, tanto di gestione patrimoniale quanto di gestione dei beni confiscati, di per sé non ha natura pubblica configurando di fatto attività di produzione di servizi. Pubblica è la disciplina della medesima, pubblici sono i beni che vengono impiegati e gran parte delle risorse, pubblico infine è l'interesse nel nome del quale l'agenzia opera, non potendosi in alcun caso configurare un interesse di impresa. Significativo è il fatto che il personale dell'agenzia sia costituito esclusivamente di dipendenti privati. Il passaggio a ente pubblico economico ha comportato infatti l'abbandono del regime contrattuale pubblico e l'applicazione della disciplina privata. Il finanziamento dell'attività istituzionale dell'agen-

zia è interamente a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e viene disciplinato dal *contratto di servizi*.

Quale considerazione preliminare è possibile affermare che, nel caso del demanio, siamo piuttosto distanti dall'*idealtipo* di agenzia pubblica preso come riferimento. L'immagine stessa che l'agenzia tende a comunicare al pubblico e ai propri interlocutori è quella di un soggetto che opera con logiche di mercato, obiettivi imprenditoriali e strumenti aggiornati con una offerta che varia lungo tutta la gamma dei servizi immobiliari, anche sul mercato privato. L'attribuzione a tale soggetto anche di funzioni istituzionali di per sé non interviene a modificare tale direzione di cambiamento organizzativo e istituzionale.

In ragione delle attività a essa attribuite l'agenzia si colloca al centro di una fitta rete di rapporti aventi diversa natura. Anche in questo caso il passaggio da agenzia ex D.Lgs. n. 300/1999 a ente pubblico economico configura un cambiamento rilevante dal momento che per quanto attiene il rapporto con i soggetti terzi privati l'agenzia opera di fatto come una impresa di servizi di gestione immobiliare. Principale interlocutore resta il Ministero dell'Economia e delle Finanze in quanto controparte del contratto di servizi. Ruolo del tutto peculiare è poi quello degli enti locali: il rapporto tra questi e l'agenzia è infatti molto stretto in ragione della collocazione fisica degli immobili sul territorio e si configura secondo un'ampia gamma di soluzioni, dai rapporti istituzionali alle relazioni informali, dagli accordi di programma alle società di gestione o valorizzazione del patrimonio. L'agenzia ha poi rapporti con le regioni in primo luogo per la possibilità di cedere i propri servizi a queste, in secondo luogo per il coinvolgimento delle medesime in società miste di gestione immobiliare e altre iniziative. In considerazione poi del suo operare sul mercato, l'agenzia interagisce con soggetti privati per la cessione e acquisizione di servizi e beni.

5.3.2 Elementi di disaggregazione strutturale e autonomia

Il passaggio a ente pubblico economico coincide di fatto con l'avvio di un processo di riorganizzazione volto da un lato a garantire il coordinamento a livello centrale delle attività svolte, dall'altro a far sì che ogni articolazione territoriale sia in grado di fatto di operare come una *business unit*. L'attuale struttura organizzativa si configura nel modo seguente. A livello centrale operano una vice direzione generale, cui fanno riferimento tre direzioni (Gestione beni confiscati, Gestione veicoli confiscati, Gestione edilizia), quattro direzioni di staff alla direzione generale (Assistenza alla direzione generale e comunicazione istituzionale, Normativa, Relazioni istituzionali, *Internal auditing*), e sei direzioni centrali (Affari centrali, Amministrazione finanza e controllo, Risorse umane e organizzazione, Pianificazione e sviluppo, Operazioni di portafoglio, Area operativa). A livello periferico operano 19 filiali regionali e 41 uffici territoriali. Prevale una dimensione organizzativa di tipo funzionale in seno

all'amministrazione centrale dell'agenzia, con la peculiarità delle competenze attribuite alle direzioni della vice direzione generale di stampo più divisionale.

Per quanto attiene alla distinzione dei compiti tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e agenzia non sussistono possibili elementi di sovrapposibilità e anzi i ruoli dei due soggetti appaiono chiaramente distinti e fortemente integrati. Il Ministero è chiamato a produrre un atto di indirizzo che specifichi le linee dell'esecutivo in tema di gestione del patrimonio immobiliare ed eventualmente disciplinare mediante normativa il settore. L'agenzia si attiene all'atto di indirizzo per quanto concerne la programmazione delle attività e la valutazione delle condizioni organizzative e gestionali necessarie. Parimenti, come ogni altro soggetto operante nel settore, si attiene all'eventuale normativa specifica o alle disposizioni di vario genere che intervenissero a disciplinare il medesimo.

La specializzazione dell'agenzia è da un lato rilevante per quanto riguarda il grado di omogeneità dell'insieme di attività svolte: l'insieme dei servizi offerti sul mercato e svolti per il patrimonio dello Stato presenta un notevole grado di omogeneità in termini di competenze e professionalità. D'altra parte, hanno una certa rilevanza linee di attività come le operazioni di gestione dei beni confiscati che richiedono spesso la gestione temporanea di attività imprenditoriali. Non è un caso che tale area di attività sia stata solo successivamente introdotta tra quelle originariamente previste e che anche a livello organizzativo si sia mantenuta una distinzione netta tramite la costituzione di apposite direzioni in seno alla vice direzione generale.

La specializzazione ha poi una dimensione soggettiva, relativa cioè alla composizione dell'insieme di soggetti responsabili per la medesima area di attività. In questo caso il livello di specializzazione è molto elevato dal momento che l'agenzia è l'unico soggetto cui è attribuito il compito di amministrare il patrimonio immobiliare dello Stato, assicurandone da un lato la tutela e la conservazione e dall'altro la gestione produttiva e la valorizzazione.

L'attività dell'agenzia relativa alla gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e alla gestione dei beni confiscati viene svolta nell'ambito di un quadro di indirizzo politico cui l'agenzia stessa partecipa quale principale fonte informativa dell'esecutivo. In tal senso l'agenzia è chiamata a valutare l'ammontare complessivo delle risorse ritenute necessarie per adempiere alle proprie funzioni e a definire sulla base di tali valutazioni una offerta in termini di remunerazione. Sull'ammontare di risorse stanziato per le attività dell'agenzia la medesima ha poi una responsabilizzazione piena dal momento che tali stanziamenti costituiscono un unico capitolo nel bilancio dello Stato (39.1), comprendente tanto le spese di funzionamento quanto le spese di investimento e non sono effettuati controlli preventivi sui costi che l'agenzia stessa sostiene. Significativo in tal senso è l'art. 10 dello statuto dell'agenzia laddove prevede che "in caso di grave violazione di legge, di risultati particolarmente negativi della gestione, di impossi-

lità di funzionamento degli organi dell'agenzia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, può essere nominato un commissario straordinario, il quale assume i poteri del direttore dell'agenzia e del comitato di gestione". Significativo, sempre in tema di responsabilizzazione, è che l'agenzia, ai sensi dell'art. 71 del D.Lgs. n. 300/1999, si sia dotata di un regolamento etico in tema di indipendenza e autonomia tecnica del personale. Tale disposizione nasce dall'esigenza di evidenziare, in un contesto organizzativo contraddistinto da crescente autonomia, la natura pubblica delle risorse e delle funzioni svolte e la conseguente maggiore attenzione che tali organizzazioni devono prestare al tema dell'autonomia di giudizio e dell'indipendenza anche al fine di evitare indebite ingerenze esterne e/o di natura privata.

Corollario al quadro di elevata responsabilizzazione delineata è il livello di autonomia manageriale dell'agenzia. Ancora una volta appare decisiva la trasformazione in ente pubblico economico che ha di fatto eliminato molti elementi di rigidità legati alla normativa pubblica in tema di organizzazione e dotazione di personale. Il passaggio alla normativa privata per quanto attiene la disciplina dei rapporti di lavoro ha consentito una riorganizzazione sostanziale, realizzata tramite atti interni senza ingerenza da parte dell'organo politico o di organi di controllo centrali (Corte dei Conti, Consiglio di Stato). La flessibilità per quanto attiene l'impiego delle risorse finanziarie, la determinazione del fabbisogno di risorse umane e le conseguenti operazioni di assunzione, la modifica delle condizioni organizzative sono per più versi paragonabili a quelle di una impresa privata.

In tema di autonomia manageriale rileva considerare che la composizione del comitato di gestione riflette logiche di garanzia e vigilanza sull'attività svolta dall'agenzia: i membri del comitato sono nominati con Dpcm su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze tra persone esperte della materia anche esterne alla pubblica amministrazione. In considerazione della sua attuale composizione, prevalentemente di membri esterni alla dirigenza dell'agenzia, e delle competenze a esso attribuite il comitato, che si riunisce almeno quattro volte l'anno, non sembra avere di fatto competenze gestionali e si configura come organo consultivo e di garanzia.

5.3.3 Elementi di contrattualizzazione

Il contratto di servizi che disciplina i rapporti tra agenzia e Ministero dell'Economia e delle Finanze si compone di tre parti:

1. una premessa che enuncia il ruolo del Ministero, il ruolo dell'agenzia, i principi che l'agenzia deve rispettare nello svolgimento della propria attività (efficienza, economicità, imparzialità e trasparenza);
2. una parte centrale che individua l'oggetto del contratto e cioè i servizi che l'agenzia deve svolgere relativamente al patrimonio immobiliare dello Stato; la durata triennale del contratto, le modalità di prestazione dei servizi, gli obiettivi generali dell'a-

genza, gli obblighi specifici dell'agenzia in tema di comunicazione e sistemi informativi, i corrispettivi per i servizi offerti, l'obbligo di predisporre un *Programma annuale di investimenti immobiliari*, le forme di vigilanza e controllo da parte del Ministero, le modalità di pagamento dei corrispettivi e le modalità di risoluzione delle controversie (affidate non al giudice civile ma a una commissione ad hoc);

3. tre allegati:
 - a. dettaglio dei servizi resi;
 - b. patrimonio dello Stato amministrato dall'agenzia;
 - c. servizi resi e corrispettivi.

Pur avendo valenza triennale, analogamente a quanto previsto per le convenzioni che regolano il rapporto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le altre agenzie fiscali, il contratto di servizi viene ridefinito annualmente attraverso un processo di rinegoziazione delle condizioni. Tale processo interviene a modificare in modo sostanziale gran parte del contenuto del contratto.

Il ciclo di programmazione dell'attività dell'agenzia è formalmente triennale ma di fatto, essendo strettamente legato al ciclo di programmazione economico finanziaria dello Stato, subisce revisioni periodiche annuali e infra-annuali molto significative. L'attività dell'agenzia si configura del resto come una variabile importante per la determinazione degli equilibri economici e di bilancio dello Stato e richiede pertanto che l'orizzonte strategico di riferimento sia coerente a quello definito per le politiche economico finanziarie dello Stato.

Da rilevare che la predisposizione dell'atto di indirizzo da parte del servizio di Controllo interno del gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze vede coinvolta la stessa agenzia con funzioni di supporto informativo e con una evidente e fisiologica influenza sul processo decisionale in ragione delle competenze professionali e della conoscenza specifica degli strumenti e delle caratteristiche del settore da essa detenute.

L'agenzia realizza un percorso di programmazione e controllo che ha sostanzialmente avvio nel mese di ottobre a seguito della trasmissione da parte del ministero dell'atto di indirizzo. Tale processo è in sostanza finalizzato a pervenire alla definizione di tre documenti di programmazione annuale:

- il piano settoriale, che programma le attività di vendita e le attività di manutenzione degli immobili dello Stato;
- il piano di produzione che programma i livelli di erogazione dei servizi che troveranno poi traduzione nel contratto di servizi;
- il budget delle risorse economiche per struttura (Centro di responsabilità).

I documenti di budget definiti attraverso tale processo trovano poi nel contratto di servizi (nel mese di marzo) un momento di revisione e consolidamento.

L'agenzia adotta un sistema contabile di tipo economico-patrimoniale e applica i principi contabili legati alla disciplina privatistica del

bilancio. Al sistema di contabilità generale si affianca un sistema di contabilità analitica che è operativo per quanto attiene l'attribuzione dei costi ai diversi Centri di responsabilità (Cdr). La rilevazione delle attività segue sostanzialmente la struttura dei documenti di programmazione e si distingue in ragione della diffusione interna od esterna delle informazioni. In tal senso vengono periodicamente prodotti un *report* bimestrale sul livello dei costi per Cdr, un *report* bimestrale sugli obiettivi definiti nel contratto di servizi, un *report* mensile sugli obiettivi operativi definiti a budget, sui dati extracontabili e sui livelli di produzione.

Per quanto concerne i flussi informativi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'agenzia realizza con cadenza quadrimestrale una relazione contenente l'indicazione dei risultati di periodo con riferimento ai livelli di servizio concordati nel contratto di servizio. Tale relazione quadrimestrale costituisce il documento sulla base del quale vengono quantificati gli importi che il Ministero trasferisce all'agenzia. L'agenzia trasmette inoltre al Ministero il bilancio di esercizio e l'eventuale bilancio consolidato. Accanto a questi flussi informativi periodici, il Ministero richiede dati e informazioni a certificazione dei risultati raggiunti, compie verifiche e può compiere ispezioni.

È importante rilevare come l'unità Agenzie ed enti della fiscalità produce ogni anno, sulla base delle risultanze emergenti dalla valutazione delle informazioni fornite dall'agenzia, un documento di monitoraggio delle attività svolte che viene trasmesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze e all'agenzia stessa.

Oltre agli elementi di flessibilità nella gestione del personale e al passaggio a un regime contrattuale privatistico che sono già stati precedentemente evidenziati, rileva la presenza di un sistema di incentivazione del personale esteso a tutti i livelli.

Gli strumenti di incentivazione sono anzitutto legati al raggiungimento degli obiettivi legati al contratto di servizio attraverso la previsione di quote di incentivo collegati a obiettivi comuni a tutta l'organizzazione. Una seconda componente di incentivazione si lega invece agli obiettivi operativi definiti a budget e risulta quindi legata specificamente ai Cdr assegnatari di tali obiettivi.

5.3.4 Considerazioni conclusive

Il passaggio da direzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze ad agenzia fiscale aveva di per sé già prodotto un incremento della flessibilità organizzativa riconducibile in sostanza alle maggiori condizioni di autonomia organizzativa, contabile, patrimoniale. Tali condizioni tuttavia, in considerazione soprattutto della peculiare attività svolta dall'agenzia, non rappresentavano elementi di effettiva flessibilità gestionale dal momento che non coinvolgevano alcuni aspetti essenziali, primo fra tutti la possibilità di realizzare una politica del personale che consentisse di rafforzare e aggiornare le competenze professionali esistenti. Il passaggio ulteriore a ente pubblico economi-

co costituisce in tal senso l'elemento fondante le attuali condizioni di flessibilità, che appaiono decisamente elevate.

Il livello di innovatività, attitudine al cambiamento, capacità di aggiornarsi appare anch'esso sicuramente elevato. Il processo di riorganizzazione operato a seguito della trasformazione in ente pubblico ha probabilmente consentito da un lato l'attivarsi di percorsi di innovazione manageriale, attuati tramite l'inserimento di figure professionali provenienti dal settore privato, dall'altro lato il rafforzarsi di un orientamento al mercato non soltanto come interlocutore ma come potenziale ambito operativo. Questo orientamento tende a far sì che l'agenzia sia percepita sempre più come un importante operatore del settore, e non soltanto il soggetto pubblico di riferimento.

Per quanto attiene alla capacità di comunicare al pubblico il valore generato dalla propria attività, occorre rilevare che al momento la percezione dell'agenzia presso la cittadinanza è ancora contenuta e ciò anche in ragione della peculiare attività svolta. Sta al contrario accrescendosi sempre più la conoscenza dell'agenzia da parte degli interlocutori istituzionali che sistematicamente entrano in contatto con la medesima e da parte degli interlocutori privati. L'agenzia partecipa a manifestazioni e fiere del settore immobiliare, partecipa al Forum Pa e produce una *overview* dei propri servizi distribuita presso enti locali e imprese private.

6. Dimensioni di analisi ed esiti dello studio

6.1 Il processo di operazionalizzazione

6.1.1 Modalità di operazionalizzazione

I casi di studio, illustrati nei precedenti capitoli, hanno consentito di raccogliere una gran messe di informazioni, prevalentemente qualitative, sulle agenzie analizzate. Come sottolineato nel capitolo 2, i disegni di ricerca di tipo qualitativo, basati su logiche induttive, si caratterizzano per la ricchezza e la numerosità dei dati raccolti; pongono però il problema di sistematizzare un gran numero di dati destrutturati, al fine di garantire rigore al disegno di ricerca e all'analisi. Si è in tal senso proceduto come segue: dapprima sono state utilizzate le tre dimensioni della disaggregazione strutturale, dell'autonomia e della contrattualizzazione come lenti analitiche per esaminare i casi. Poi si è proceduto a operazionalizzare i tre concetti, cioè a renderli misurabili. L'operazionalizzazione, però, non è avvenuta *ex ante*, ma ha seguito un approccio in parte ispirato alla *grounded theory* (Glaser e Strass, 1967). I procedimenti logici che rientrano in tale ottica partono dalla base empirica e fanno emergere le generalizzazioni da processi sistematici di osservazione, interpretazione e ritorno all'osservazione. L'affinamento dei concetti non proviene dunque dall'analisi *ex ante* della letteratura, ma da procedimenti di analisi e osservazione dei dati rilevati sul campo, sui quali si innesta successivamente una revisione sistematica dei risultati emergenti alla luce della letteratura. L'operazionalizzazione dei tre concetti è stata sviluppata attraverso un processo di *open coding* della messe di dati empirici emersi dai casi.

Prima di proseguire è utile richiamare e chiarire i tre concetti (disaggregazione, autonomia, contrattualizzazione) oggetto del procedimento di operazionalizzazione.

Il concetto di disaggregazione strutturale descrive una particolare struttura di *governance* del settore pubblico fondata sulla distinzione organizzativa dei soggetti e sulla attribuzione di compiti e responsabilità molto specifiche a uno di essi, mentre l'altro assume (mantiene) responsabilità generali nell'area di *policy* considerata. Tale separazione si concretizza nel fatto che il soggetto disaggregato non costituisce un'articolazione organizzativa del soggetto principale e pertanto non

è gerarchicamente 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 almeno in parte gli obiettivi che intende perseguire, le modalità di impiego (e parzialmente anche di acquisizione) delle risorse (cioè di definire le caratteristiche dei processi di combinazione dei fattori produttivi) e gli strumenti di gestione ritenuti idonei.

Il concetto di contrattualizzazione descrive una situazione in cui due soggetti regolano il proprio rapporto sulla base di un accordo che assume una dimensione formale sul piano organizzativo, anche se non necessariamente su quello giuridico; l'accordo ha una valenza contrattuale e descrive i doveri reciproci, in particolar modo in relazione ai risultati che una parte si impegna a raggiungere per conto dell'altra. Tale ultimo aspetto (cioè la eventuale definizione nel contratto dei livelli di prestazione attesa, delle modalità di misurazione e dei meccanismi di incentivo) viene qui definito come *performance contracting*.

La grande quantità di informazioni e dati raccolti ha richiesto una fase di intensa sistematizzazione attraverso la creazione di una griglia sintetica di strutturazione dei dati, che consentisse inoltre di compiere agevolmente i confronti fra i dieci casi analizzati. La fonte di alimentazione di tale griglia sono stati i dati raccolti attraverso le interviste e l'analisi dei documenti di varia natura. Questa fase ha consentito quindi di ottenere uno strumento informativo fondamentale per la realizzazione della successiva fase dell'analisi, ovvero l'operazionalizzazione definitiva dei concetti. Come già evidenziato nei precedenti capitoli, disgregazione strutturale, autonomia e contrattualizzazione rappresentano concetti solo apparentemente semplici e anzi è proprio in ragione della loro complessità che sono stati selezionati: in quanto sono in grado di caratterizzare il fenomeno dell'agenzia e di cogliere l'eterogeneità delle esperienze considerate attraverso la loro collocazione in uno *spazio di analisi* concettuale più ampio (assenza di disgregazione-disaggregazione completa; limitata o nulla autonomia-indipendenza; assenza di contrattualizzazione-totale contrattualizzazione del rapporto col ministero).

La complessità di tali concetti (e delle *variabili* che da questi si possono definire) ha per conseguenza che per valutarne la presenza e l'intensità in corrispondenza di ogni singolo caso studiato è necessario individuare delle specifiche dimensioni lungo le quali compiere l'indagine come esito del processo di operazionalizzazione. Le dimensioni individuate per ciascun concetto sono state definite in modo tale che per ciascuna di esse fosse possibile attribuire un punteggio (*score*) che permettesse la misurazione (e dunque la *posizione* nello *spazio* disgregazione-autonomia-contrattualizzazione) di ogni caso studiato. Per l'attribuzione di tale *score* sono stati individuati degli specifici indicatori. Tutti gli indicatori sono stati operazionalizzati seguendo il medesimo criterio: gli indicatori sono cioè espressi nelle opzioni di valore *Si/No*¹ (indice). Per convenzione si è assunto di

1. Unica eccezione, l'indicatore *Contenuto del documento* (della dimensione *Grado di contrattualizzazione del rapporto fra agenzia e amministrazione di riferimento*, concetto *Contrattualizzazione*): per tale variabile l'indice è legato alla natura del contenuto e non si esprime in termini *Si/No*.

attribuire un punto (1) in presenza del *Sì* e nessun punto (0) in presenza di un *No*; per taluni indicatori si è resa attiva anche l'opzione di valore *in parte* cui si sono attribuiti 0,5 punti. Per ogni dimensione di analisi si è quindi definito un punteggio e all'interno di tale punteggio si sono individuati tre intervalli che misurassero il grado. La definizione degli indicatori è quindi avvenuta in modo tale che la presenza di un indice positivo, e quindi la risposta *Sì*, corrispondesse all'attribuzione di un punteggio più elevato e quindi all'incremento del grado di rilevanza di quella determinata dimensione (sotto-dimensione della disaggregazione, o dell'autonomia, o della contrattualizzazione). Per tutte le dimensioni i gradi (i valori sintetici calcolati) corrispondono alla categoria: *Alto, Medio, Basso*. Come è evidente, l'attribuzione di un valore Alto, piuttosto che Medio oppure Basso *non* contiene alcun giudizio di merito, ma è *esclusivamente* una caratterizzazione del fenomeno che richiede di essere interpretato come illustrato in questo e nel successivo capitolo.

Il presente capitolo dapprima illustra nel dettaglio il processo di operazionalizzazione, poi descrive gli esiti della misurazione delle variabili/indicatori nei dieci casi. Infine, espone i principali risultati emersi dalla ricerca, sotto forma di *argomenti amministrativi*.

6.1.2 Il concetto di disaggregazione strutturale

Il concetto di disaggregazione strutturale è stato operazionalizzato mediante l'individuazione di tre dimensioni di analisi:

- la separatezza;
- la *task complexity*;
- la specializzazione istituzionale sulle *operation*.

Il grado di *separatezza* tra agenzia e amministrazione di riferimento misura la distanza organizzativa esistente tra i due soggetti attraverso la considerazione di alcuni elementi che contraddistinguono l'assetto istituzionale dell'agenzia; vengono infatti proposti come indicatori:

- la presenza dell'attributo della personalità giuridica in capo all'agenzia;
- la deliberazione autonoma dello statuto da parte dell'agenzia²;
- la presenza di un *corporate board*³ a guida dell'agenzia.

La presenza di questi elementi contribuisce a qualificare l'agenzia come soggetto distinto, almeno dal punto di vista giuridico-formale. Oltre alla separatezza, è utile indagare come sia avvenuta la divisione del lavoro tra Amministrazione e agenzia. Il livello di *task complexity* misura il grado di eterogeneità delle linee produttive e delle attività che l'agenzia svolge attraverso la verifica dei seguenti indicatori:

- la presenza di attività appartenenti a molteplici ambiti di *policy*;
- la presenza di una molteplicità di *output* e prodotti dell'agenzia;
- l'esercizio contemporaneo di una molteplicità di funzioni pubbliche (regolazione, controllo, produzione).

La *specializzazione istituzionale* si realizza nel momento in cui sussiste una netta separazione tra la responsabilità relativa alla defi-

2. L'indicatore si riferisce al fatto che l'agenzia determini in maniera autonoma i contenuti del proprio statuto e questi non le siano imposti da soggetti esterni, non si fa quindi riferimento all'eventuale approvazione formale dello statuto da parte del soggetto vigilante (a esempio, ministro o Consiglio dei ministri).

3. Per *corporate board* si intende un organo collegiale con funzione di governo strategico assimilabile, per esempio, al consiglio di amministrazione di una impresa. Si è dunque trattato di esaminare la funzione svolta dagli organismi collegiali esistenti presso le agenzie, discriminando tra quelli che svolgono una funzione di *corporate board* e quelli che non la svolgono. Questo ha richiesto da parte dei ricercatori una interpretazione delle caratteristiche degli accadimenti aziendali effettivamente riscontrati tramite interviste e altri strumenti di raccolta dati (cfr. capitolo 2); in tale prospettiva la natura giuridica dell'organo collegiale, peraltro in molti casi di assai difficile interpretazione, non è stato un fattore discriminante. È per questa ragione che, a esempio, Agenzia delle Entrate o Apat sono state interpretate come agenzie che non hanno un *corporate board*, pur prevedendo il loro assetto istituzionale degli organismi collegiali.

nizione delle *policy* di un determinato settore (in capo all'amministrazione) e la responsabilità relativa alla realizzazione dell'attività operativa svolta al fine di raggiungere gli obiettivi di *policy* (in capo all'agenzia). In relazione a tale dimensione si è impiegato un solo indicatore corrispondente alla valutazione complessiva e sintetica (perciò inevitabilmente almeno in parte soggettiva) della sussistenza o meno di tale netta separazione.

6.1.3 Il concetto di autonomia

Il concetto di autonomia è stato operazionalizzato mediante l'individuazione di tre dimensioni di analisi:

- l'autonomia finanziaria potenziale;
- l'autonomia manageriale;
- l'autonomia strategica.

*L'autonomia finanziaria potenziale*⁴ misura la rilevanza delle fonti di finanziamento delle quali l'agenzia può disporre, al di fuori del rapporto con il ministero o assessorato di riferimento. Essa viene misurata prendendo a riferimento tre indicatori:

- la facoltà di stipulare convenzioni o accordi con altre amministrazioni pubbliche;
- la facoltà di cedere beni e/o servizi a terzi pubblici o privati;
- la facoltà di ricorrere a capitale di debito.

*L'autonomia manageriale*⁵ misura il grado di libertà riconosciuto all'agenzia nella organizzazione e gestione delle proprie risorse attraverso la verifica di cinque indicatori:

- il potere di determinazione autonoma della dotazione organica;
- il potere di determinazione autonoma della struttura organizzativa;
- la libertà dai vincoli del pubblico impiego;
- il potere di nomina autonoma dei dirigenti;
- il potere di determinazione autonoma degli atti di spesa.

L'autonomia strategica si compie nella possibilità per l'agenzia di determinare i propri obiettivi partecipando in tal senso alla definizione dei contenuti stessi della *policy*; il grado di tale autonomia è stato misurato attraverso i seguenti indicatori:

- la facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi di *policy*;
- la facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi e gli strumenti per realizzare le *policy* definite dal ministero/amministrazione di riferimento.

6.1.4 Il concetto di contrattualizzazione

Il concetto di contrattualizzazione è stato misurato attraverso una serie di otto indicatori:

- l'esistenza di un documento formale contenente l'accordo;
- il contenuto del documento;
- l'inserimento all'interno dell'accordo della regolazione di tutto il portafoglio di attività svolte dall'agenzia;
- la previsione dell'avvio⁶ del processo di *budgeting* a partire dall'approvazione dell'accordo;

4. La specificazione della natura *potenziale* di tale tipo di autonomia deriva dal fatto che si prendono in considerazione tutte le fonti di finanziamento, alternative alla convenzione, che l'agenzia può generare, senza quindi un riferimento all'effettivo ricorso a tale fonti e al loro eventuale ammontare attuale.

5. La nozione di autonomia cui si fa riferimento si riferisce al processo decisionale in senso organizzativo che non coincide necessariamente con il procedimento decisionale in senso giuridico; il riferimento teorico di base è H.A. Simon, *Administrative Behaviour*, MacMillan, New York, 1947 (1a edizione).

6. Si fa qui riferimento esclusivamente alla sincronizzazione temporale delle due attività di formulazione dell'accordo di avvio del processo di programmazione e controllo.

- l'inserimento degli obiettivi contenuti nell'accordo nel sistema di valutazione della dirigenza;
- la possibilità di rimozione del vertice dell'agenzia a causa del mancato rispetto degli obiettivi contenuti nell'accordo;
- la previsione di risorse aggiuntive legate al raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'accordo;
- l'esistenza di un sistema di monitoraggio⁷ dell'accordo.

6.2 Esiti dell'operationalizzazione: la griglia di analisi

Il processo di calcolo dei valori assunti dagli indicatori esposti ha consentito di compilare le tabelle di seguito riportate. La tabella 6.1 rappresenta le valutazioni relative alla disaggregazione strutturale lungo le tre dimensioni di analisi proposte. Come è possibile osservare il grado di separatezza varia fortemente fra i casi considerati, il grado di *task complexity* si mantiene medio-basso e il grado di specializzazione istituzionale risulta essere alto nella quasi totalità dei casi, con l'eccezione di due agenzie coinvolte a diverso titolo nella definizione dei contenuti delle *policy* dei propri settori.

7. Il concetto di monitoraggio qui proposto non ha a che fare con l'attività di vigilanza, verifica o controllo da parte dell'organo politico. Tale concetto fa invece puntuale e specifico riferimento alla attività di misurazione e controllo del grado di attuazione del contratto/convenzione e/o comunque al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Tabella 6.1 Grado di disaggregazione strutturale delle agenzie pubbliche esaminate

Dimensione	Indice	Agenzia delle Entrate	Agenzia del Demanio	Aran	Aifa	Agea	Apat	Arpa Piemonte	Ersaf Lombardia	Ama Milano	Torino 2006
		Separatezza									
Presenza attributo personalità giuridica	Si=1 No=0	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Deliberazione autonoma statuto (div. da approvazione)	Si=1 No=0	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Si	No	No
Presenza <i>corporate board</i>	Si=1 No=0	No	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si
Score	tra 0 e 3	2	3	3	2	3	1	1	3	1	2
Grado di separatezza	0-1 = Basso 2 = Medio 3 = Alto	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	Basso	Basso	Alto	Basso	Medio
Task complexity											
Presenza attività in molteplici ambiti di <i>policy</i>	Si=1 No=0	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No
Presenza di molteplicità di <i>output</i> /prodotti	Si=1 No=0	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	No	No
Esercizio molteplicità di funzioni pubbliche (regolazione controllo, produzione)	Si=1 No=0	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	No	No	No
Score	tra 0 e 3	2	1	0	2	1	2	2	1	1	0
Grado di task complexity	0-1 = Basso 2 = Medio 3 = Alto	Medio	Basso	Basso	Medio	Basso	Medio	Basso	Basso	Basso	Basso
Specializzazione istituzionale sulle operation											
Netta separazione tra <i>policy</i> (ministero) e <i>operation</i> (agenzia)	Si=1 In parte=0,5 No=0	Si	Si	No	In parte	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Score	tra 0 e 1	1	1	0	0,5	1	1	1	1	1	1
Grado di specializzazione	0 = Basso 0,5 = Medio 1 = Alto	Alto	Alto	Basso	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

La tabella 6.2 rappresenta gli esiti dell'analisi relativamente alla autonomia, lungo le tre dimensioni proposte. In questo caso è possibile osservare anzitutto una marcata eterogeneità per quanto concerne il grado di autonomia finanziaria potenziale. Il grado di autonomia manageriale, alla luce degli indicatori scelti per svolgere l'analisi, risulta essere medio-alto nella quasi totalità dei casi. Anche per il grado di autonomia strategica emergono valori medio-alti nei casi analizzati, dovuti peraltro principalmente alla autonomia nella definizione degli strumenti di attuazione della *policy*, non alla autonomia nella scelta degli obiettivi della *policy* stessa.

Tabella 6.2 Grado di autonomia delle agenzie pubbliche esaminate

Dimensione	Indice										Torino 2006
	Agenzia delle Entrate	Agenzia del Demanio	Aran	Aifa	Agea	Apat	Arpa Piemonte	Ersaf Lombardia	Ama Milano		
Autonomia finanziaria potenziale											
Facoltà convenzioni con altre amministrazioni	Sì=1 No=0	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Facoltà cessione beni/servizi a terzi pubblici o privati	Sì=1 No=0	No	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	No
Facoltà ricorso capitale di debito	Sì=1 No=0	No	No	No	No	No	No	Sì	Sì	No	No
<i>Score</i>	tra 0 e 3	1	0	0	2	2	2	3	2	2	0
Grado di autonomia finanziaria	0-1 = Basso 2 = Medio 3 = Alto	Basso	Alto	Basso	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Basso
Autonomia manageriale											
Potere determinazione autonoma dotazione organica	Sì=1 No=0	Sì	No	No	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Potere determinazione autonoma struttura organizzativa	Sì=1 No=0	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì
Libertà vincoli pubblico impiego	Sì=1 No=0	No	Sì	No	No	No	No	No	No	Sì	Sì
Potere nomina autonoma dei dirigenti	Sì=1 No=0	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì
Potere determinazione autonoma atti di spesa	Sì=1 In parte=0,5 No=0		Sì	Sì	Sì	In parte	In parte	Sì	Sì	In parte	Sì
<i>Score</i>	tra 0 e 5	4	5	3	3	0,5	4	4	4,5	4	4
Grado di autonomia manageriale	0-1 = Basso 2-3 = Medio 4-5 = Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Basso	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

segue Tabella 6.2 – Grado di autonomia delle agenzie pubbliche esaminate

Dimensione	Indice										
	Indice	Agenzia delle Entrate	Agenzia del Demanio	Aran	Alfa	Agea	Apat	Arpa Piemonte	Ersaf Lombardia	Ama Milano	Torino 2006
Autonomia strategica											
Facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi di <i>policy</i>	Si=1 In parte=0,5 No=0	No	In parte	In parte	No	No	No	No	No	No	No
Facoltà di decidere autonomamente obiettivi e strumenti per realizzare <i>policy</i>	Si=1 In parte=0,5 No=0	In parte	Sì	In parte	No	In parte	In parte	In parte	No	No	No
<i>Score</i>	tra 0 e 2	0,5	1,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0
Grado di autonomia strategica	0 = Basso 0,5-1 = Medio 1,5-2 = Alto	Medio	Medio	Alto	Medio	Basso	Medio	Medio	Medio	Basso	Basso

La tabella 6.3 rappresenta infine le valutazioni relative alla contrattualizzazione lungo l'unica dimensione di analisi proposta. Come è possibile notare, il grado di contrattualizzazione risulta essere decisamente eterogeneo. Si è peraltro assunto che laddove non ci fosse un documento formale contenente l'accordo tra l'agenzia e l'amministrazione di riferimento non si potesse parlare di contrattualizzazione e il valore della variabile è stato convenzionalmente assunto pari a 0.

Tabella 6.3 Grado di contrattualizzazione delle agenzie pubbliche esaminate nel rapporto con l'amministrazione di riferimento

Dimensione		Indice	Agenzia delle Entrate	Agenzia del Demanio	Aran	Alfa	Agea	Apat	Arpa Piemonte	Ersaf Lombardia	Ama Milano	Torino 2006
Indicatore												
Contrattualizzazione												
Esistenza di un documento formale (accordo, convenzione)		Si=1 No=0	Si	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No
Contenuto del documento: A. Obiettivi, risorse e risultati B. Obiettivi C. Regolazione dei rapporti		A=1 B=0,5 C=0	A	A	C	A	C	C	C	A	B	C
Regolazione nell'accordo di tutto il portafoglio di attività dell'agenzia		Si=1 No=0	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
Avvio del processo di <i>budgeting</i> a partire dall'approvazione dell'accordo		Si=1 No=0	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Inserimento obiettivi da accordo nel sistema di valutazione della dirigenza		Si=1 No=0	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Possibilità di rimozione del vertice dell'agenzia per mancato rispetto degli obiettivi		Si=1 No=0	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No
Previsione di risorse aggiuntive in seguito al raggiungimento degli obiettivi da accordo		Si=1 No=0	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Esistenza di un sistema di monitoraggio dell'accordo		Si=1 No=0	Si	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No	No
Score		tra 0 e 8	6	5	0	5	0	1	1	4	2,5	0
Grado di contrattualizzazione		0-2 = Basso 3-5 = Medio 6-8 = Alto	Alto	Medio	Basso	Medio	Basso	Basso	Basso	Medio	Medio	Basso

Le tre dimensioni di analisi (e le relative sotto-dimensioni introdotte in sede di operazionalizzazione delle variabili) sono di seguito esaminate con maggiore dettaglio.

6.3 La disaggregazione strutturale

6.3.1 Il concetto di disaggregazione strutturale

La disaggregazione strutturale consiste nello scorporare da un'organizzazione esistente nuovi soggetti distinti, ma ad essa in qualche modo legati, in ragione della natura dei compiti da essi svolti. Generalmente, le agenzie nascono da tali processi di disaggregazione. Tale condizione non è peraltro indispensabile: i casi dell'Arpa Piemonte e dell'Agenzia Torino 2006 dimostrano come si possano creare organizzazioni ex novo⁸, in corrispondenza di nuove priorità o al mutare dell'ambiente di riferimento. Un effetto del processo di disaggregazione è il cambiamento della natura delle attività svolte da entrambi i nuovi soggetti (l'agenzia e il ministero/assessorato): due organizzazioni interagenti debbono porre in essere nuove attività per il loro funzionamento e nuovi sistemi di interdipendenze tra le attività svolte devono essere previsti (Thompson, 1967).

In ampia parte della letteratura, soprattutto quella professionale (in misura minore nella letteratura accademica), l'idea guida nella differenziazione dei compiti fra ministero e agenzia consiste nell'attribuzione a quest'ultima di un insieme relativamente omogeneo di funzioni e attività, relative a uno specifico ambito di *policy*. L'agenzia è un'organizzazione chiaramente identificabile, denominata in maniera differente dall'amministrazione di riferimento, e a capo della quale è posto un soggetto responsabile della gestione interna nonché responsabile verso l'amministrazione dell'implementazione operativa delle politiche definite. La disaggregazione è quindi una possibile alternativa alla *gerarchia* (il termine è da intendersi in senso organizzativo, cfr. Williamson, 1996, Thompson et al., 1991), in quanto punta a realizzare una struttura complessa e multi-funzionale per lo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Affinché la sostituzione della formula organizzativa gerarchica (cioè di operare tramite articolazioni interne di un'unica amministrazione al cui vertice ci sia il ministro o l'organo di governo regionale o locale) con quella dell'agenzia sia efficace, è necessario che nell'implementazione delle politiche pubbliche, quindi nella gestione dell'attività operativa, le agenzie operino in condizioni di sufficiente autonomia (il tema viene affrontato nel paragrafo successivo). Infatti, se l'autonomia fosse limitata o, al limite, nulla, verrebbe di fatto meno anche l'effettività della disaggregazione strutturale, e la separazione fra le due entità tenderebbe nella sostanza a scomparire. Sul piano pratico, gli sconfinamenti sono possibili in entrambe le

8. In merito alle differenze fra i due casi si osservi che nel caso di Arpa Piemonte la creazione di tale agenzia ha di fatto comportato l'integrazione di strutture appartenenti in precedenza a diversi soggetti quali la regione, le province e le Asl, mentre nel caso di Torino 2006 l'organizzazione è stata creata ex novo e può di fatto dirsi disaggregata dall'organizzazione delle amministrazioni di riferimento.

direzioni: i vertici politici e quelli amministrativi del ministero, della regione o dell'ente locale possono compiere azioni di ingerenza e sostituirsi al vertice dell'agenzia nelle scelte che riguardano la gestione della medesima; viceversa può essere il vertice dell'agenzia ad assumere un ruolo attivo nella definizione delle politiche pubbliche⁹. In entrambi i casi, il grado di disaggregazione si riduce perché si riduce quella distanza (l'essere "ad un braccio di distanza") che invece dovrebbe caratterizzare la divisione dei compiti, pur nella comunanza degli obiettivi, qualificando il fenomeno dell'agenzia almeno nel suo modello *idealtipico*.

Il tema della separazione fra definizione della *policy* e competenza sulle *operation* (che, si precisa, non ha la stessa valenza per tutte le agenzie, alcune essendo espressamente demandate a esercitare compiti di elaborazione delle politiche, cfr. i casi di Aran e Aifa¹⁰) può essere affrontato anche in termini di scelte organizzative per quanto concerne la distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche e del loro esercizio. Sono in questo senso individuate, accanto al modello dell'agenzia, quattro possibilità¹¹: l'esercizio della funzione da parte del soggetto titolare, la differenziazione organizzativa interna, la delega di funzioni ad altro soggetto, la gestione per conto di enti pubblici da parte di imprese. Esclusi ovviamente dal campo del fenomeno delle agenzie la gestione diretta o la differenziazione organizzativa interna, si precisa che non è possibile parlare di disaggregazione in corrispondenza dei processi di delega tramite i quali un soggetto titolare di una funzione attribuisce a un altro (amministrazione o impresa pubblica) il compito di svolgere operativamente le attività necessarie. In tale situazione infatti ente delegante ed ente delegato costituiscono due soggetti distinti e titolari ciascuno di proprie funzioni, legati esclusivamente dal rapporto di delega e dai flussi di risorse e informazioni che questo genera. L'ente delegato in altri termini esiste indipendentemente dall'ente delegante. Non è questo il caso dell'agenzia, che esiste *in funzione* dell'amministrazione di riferimento e che condivide con essa gli obiettivi istituzionalmente affidati all'amministrazione stessa.

6.3.2 Le dimensioni della disaggregazione

La scelta di misurare il grado di disaggregazione attraverso le tre dimensioni della separatezza, della *task complexity* e della specializzazione istituzionale nasce dall'esigenza di definire una possibile misura dell'intensità di disaggregazione e delle sue diverse *modalità*. Le tre sotto-dimensioni della disaggregazione non possono infatti essere sommate nella definizione di indicatore unico di disaggregazione, ma la *qualificano* in modi diversi e complementari. Da quanto rilevato dai casi, infatti, la disaggregazione non appare come una condizione organizzativa di natura esclusivamente strutturale. Se da un lato sussistono alcune condizioni qualificanti la medesima, tuttavia altri aspetti possono presentarsi con una certa variabilità. Così si

9. L'ingerenza da parte del vertice politico appare la più probabile e le esperienze internazionali ne testimoniano diversi casi. Ciò avviene poiché, pur nella differenziazione dei compiti, i vertici dell'amministrazione di riferimento mantengono una responsabilità complessiva, relativa cioè non soltanto alla dimensione politica ma anche agli esiti operativi delle politiche definite. L'ingerenza da parte del vertice politico può quindi essere determinata da una incomprendimento di fondo della logica dello schema ministero-agenzia da parte della componente politica (ma anche, beninteso, di quella dirigenziale), oppure dalla debolezza dei sistemi di indirizzo e controllo (tra cui il *performance contract*) che governano la relazione ministero-agenzia.

10. E, all'estero, gli esempi di molte agenzie in Svezia o negli Stati Uniti (cfr. capitolo 1).

11. E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

spiega come anche nel numero dei casi analizzati gli esiti siano fra loro differenti malgrado sia possibile affermare che tutte le agenzie analizzate sono disaggregate strutturalmente dall'amministrazione di riferimento.

L'attributo della separatezza è quello in corrispondenza del quale l'eterogeneità fra i casi analizzati risulta essere maggiore. La prima osservazione che è possibile compiere è relativa al fatto che due delle tre agenzie che presentano un basso grado di separatezza appartengono alla cosiddetta rete delle agenzie per l'ambiente e operano quindi nel medesimo ambito di *policy*. In merito occorre tuttavia compiere dei distinguo dal momento che i due casi rappresentano un esempio di diversa origine di tale vicinanza organizzativa. Apat sembra scontare gli effetti della sua precedente collocazione organizzativa in seno al Ministero dell'Ambiente e anche il successivo accorpamento con i servizi tecnici non sembra aver consentito il completamento del processo di disaggregazione. Arpa Piemonte, sebbene operi di fatto in condizioni di disaggregazione e sia dal punto di vista organizzativo nettamente separata dalla regione, tuttavia non presenta autonomia per quanto attiene la definizione del proprio statuto¹², e soprattutto non è previsto un organo di natura collegiale alla guida della medesima nel quale convergano i differenti portatori di interessi e che definisca il quadro d'azione e le linee di sviluppo per l'attività operativa dell'agenzia: alla guida di Arpa Piemonte è infatti posto soltanto il direttore generale, nominato dalla giunta regionale. L'assenza di tale organo collegiale contraddistingue anche il terzo caso di bassa separatezza e cioè Ama Milano. Sebbene Ama sia una società a responsabilità limitata, è previsto che essa abbia un amministratore unico che viene nominato dall'assemblea dei soci, cioè da Comune di Milano e Metropolitane Milanesi (Mm), gli unici soci¹³. Questa condizione, insieme alla ridotta autonomia per quanto attiene le decisioni di spesa e alla conseguente potenziale influenza delle decisioni dell'amministrazione comunale sulla gestione operativa dell'attività dell'agenzia, riduce sensibilmente la disaggregazione dell'organizzazione.

Per quanto concerne la seconda dimensione di analisi del grado di disaggregazione, ovvero l'eterogeneità dei compiti assegnati all'agenzia, i risultati emersi dall'analisi sono più omogenei dal momento che tutte le agenzie presentano un grado di *task complexity* medio-basso. In merito è importante rilevare come il grado medio si riscontra tanto in corrispondenza di quelle agenzie che svolgono una molteplicità di funzioni essendo coinvolte tanto nella produzione di servizi, quanto in una attività di regolazione piuttosto che di controllo su altri soggetti. Così è, significativamente, nel caso dell'Agenzia delle Entrate, l'organizzazione più grande tra quelle analizzate e anche quella che presenta il grado maggiore di differenziazione delle attività svolte. Gli altri casi sono dati dall'Aifa, dall'Apat e dall'Arpa Piemonte. Particolare il caso di Aifa: all'agenzia, di recente costituzione e di dimensioni contenute, è

12. Si consideri che la L.R. istitutiva n. 60/1995 interviene a definire il contenuto di alcuni elementi dello statuto.

13. Al momento in cui viene dato alle stampe il presente volume.

stata attribuita una molteplicità di funzioni tra loro piuttosto eterogenee. Le quattro agenzie evidenziate presentano due tratti in comune: anzitutto esse affiancano all'esercizio di una pluralità di funzioni la produzione di una molteplicità di *output* e servizi di natura anche molto diversa fra loro, sono cioè aziende multiprodotto. In secondo luogo, esse operano in un solo ambito di *policy* ben determinato. Se quest'ultimo aspetto risulta essere comune alla quasi totalità dei casi analizzati¹⁴, la molteplicità degli *output* e quindi delle linee produttive si riscontra, oltre che nelle quattro agenzie appena considerate, solo nel caso del Demanio: le altre agenzie si contraddistinguono per essere in sostanza delle agenzie monoprodotto o comunque rivolte principalmente alla produzione di una sola tipologia di *output*. Così è emblematicamente nel caso dell'Agenzia Torino 2006 che, sebbene contraddistinta da un elevato livello di complessità tecnica delle attività svolte, essendo una stazione appaltante, produce di fatto un unico tipo di *output*, seppur complesso.

La terza dimensione di analisi della disaggregazione strutturale, analogamente alla precedente, presenta un certo livello di omogeneità. Infatti, in otto delle dieci agenzie analizzate, è possibile osservare una netta separazione di competenze fra il ministero e l'agenzia. Tale valutazione matura anzitutto dall'analisi delle leggi istitutive, degli statuti e degli accordi che disciplinano i rapporti fra i due soggetti. Essa si basa poi anche sugli esiti delle interviste che hanno confermato sul piano dei contenuti effettivi delle attività svolte quanto previsto dal dettato normativo-regolamentare e statutario. Su tale tema, è utile proporre una osservazione, finora lasciata sullo sfondo, relativa al rapporto fiduciario che deve sussistere fra vertice politico e vertice dell'agenzia. Con rapporto fiduciario non si intende necessariamente che le procedure di nomina e di rimozione del vertice dell'agenzia debbano essere configurate secondo una logica di *spoils system*. Piuttosto si intende rimarcare che il rapporto tra chi definisce il contenuto di una politica pubblica e chi è responsabile della sua implementazione deve quanto meno essere improntato alla collaborazione reciproca, dal momento che il vertice politico non può di fatto assumere alcuna decisione in assenza delle informazioni che solo l'agenzia può fornire e viceversa l'agenzia non può operare in assenza di obiettivi di natura politica che ne orientino l'attività complessiva. Laddove tale collaborazione venga meno, si creano i presupposti per uno sconfinamento di competenze che, al di là delle previsioni formali, può essere nei fatti. Come già evidenziato in precedenza, il ministro o l'assessore possono sostituirsi di fatto alla direzione dell'agenzia o viceversa l'agenzia può perseguire obiettivi coerenti con una propria strategia, slegata dalle priorità politiche. La separazione fra *policy* e *operation* dunque è il frutto non soltanto di una previsione formale, aspetto che nella presente ricerca assume per evidenti ragioni maggiore rilievo, ma anche di

14. L'unica eccezione è rappresentata da Ama Milano che opera come *centro di competenze* in tema sia di trasporti e viabilità che di ambiente.

una dinamica relazionale che nel tempo può modificare in modo sostanziale la natura stessa dell'agenzia fino a una sua trasformazione sia nella direzione di una maggiore disaggregazione (e autonomia) sia verso una sostanziale riaggregazione nell'amministrazione di riferimento.

Il discorso è del tutto differente per le due agenzie nelle quali la separazione fra *policy* e *operation* non è così netta, cioè Aran e Aifa. Nel caso di Aran si è rilevato il fatto che le professionalità raccolte in questa agenzia e la capacità della medesima di raccogliere, sviluppare e conservare conoscenze contribuiscono in modo sostanziale alla determinazione delle politiche del personale della pubblica amministrazione. Inoltre, si è evidenziato il quadro di relazioni informali esistenti, nell'ambito del quale il ruolo di Aran si configura per alcuni versi in termini di *terzo* tra le parti (datoriale e sindacale). Per quanto concerne Aifa vale anzitutto la considerazione dell'ampio spettro di competenze e ambiti di attività sottoposti alla sua responsabilità e della conseguente asimmetria informativa che potrebbe venirsi a creare con il Ministero della Salute. Una seconda considerazione è relativa a quello che a oggi è il principale obiettivo assegnato all'agenzia ovvero il contenimento della spesa farmaceutica nazionale: rispetto a tale obiettivo, all'agenzia è di fatto riconosciuta una certa autonomia nella determinazione dei contenuti degli interventi ritenuti idonei. Questa autonomia, limitata dalla previsione ex ante degli istituti cui l'agenzia può potenzialmente ricorrere, costituisce quanto meno un indebolimento del confine tra *policy* e *operation* dal momento che attribuisce ad Aifa un potere di decidere sulle priorità, perlomeno in termini di strumenti di intervento, della politica farmaceutica. Non a caso proprio in corrispondenza di tale ambito decisionale il profilo di *accountability* dell'agenzia assume connotati differenti e al Ministero della Salute si affianca il Ministero dell'Economia quale soggetto politico interlocutore.

In sintesi, è possibile notare come il grado di disaggregazione maggiore si presenti in corrispondenza delle due agenzie fiscali, seppur per ragioni differenti, essendo le Entrate contraddistinte da media separatezza e media *task complexity*, e il Demanio da elevata separatezza e bassa *task complexity*. Un grado analogo di disaggregazione si ritrova nel caso delle agenzie operanti nel settore dell'agricoltura: Agea ed Ersaf Lombardia presentano infatti lo stesso grado di separatezza e *task complexity*. Analogo parallelismo si osserva in altre due delle sei agenzie raccolte nel capitolo 3. Si tratta delle agenzie ambientali, Apat e Arpa Piemonte, che presentano la medesima collocazione relativamente a tutte e tre le sottodimensioni della disaggregazione. Il minor grado di disaggregazione si riscontra in corrispondenza di Ama Milano e dell'Agenzia Torino 2006 in corrispondenza delle quali a una bassa *task complexity* si accompagna una separatezza rispettivamente bassa e media. Per quanto attiene infine ad Aran e Aifa, contraddistinte dalla minore intensità del grado di specializza-

zione istituzionale sulle *operation*, occorre dire che mentre Aran presenta un basso grado di *task complexity* ma un alto grado di separatezza, Aifa presenta un grado medio tanto di separatezza quanto di *complexity*.

6.4 L'autonomia

6.4.1 Il concetto di autonomia

In questo paragrafo sono descritte le caratteristiche delle agenzie analizzate in merito alla seconda dimensione di analisi: l'autonomia. Va ricordato che oltre a essere disaggregate dall'amministrazione di riferimento, le agenzie hanno bisogno di essere dotate di una certa autonomia: non basta che siano soggetti formalmente separati dal ministero/assessorato, è necessario che esse possano svolgere i nuovi compiti con un sufficiente grado di libertà e capacità decisionale.

Specificamente, vengono descritti di seguito tre profili di autonomia delle agenzie analizzate: l'autonomia manageriale delle agenzie, l'autonomia finanziaria e l'autonomia strategica. Preliminarmente, vengono schematicamente esaminati i margini di autonomia garantiti dalle previsioni normative e statutarie, che contribuiscono in modo significativo a plasmare l'autonomia delle agenzie rispetto alle tre dimensioni individuate.

6.4.2 L'autonomia delle agenzie nelle previsioni normative e regolamentari

In questo paragrafo vengono illustrati i margini di autonomia che le leggi di istituzione e le previsioni statutarie garantiscono alle agenzie esaminate.

Per quanto riguarda le agenzie fiscali, il D.Lgs. n. 300/1999 prevede che esse godano di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Tale previsione viene ripresa dallo statuto dell'Agenzia delle Entrate. Lo statuto dell'Agenzia del Demanio non riprende questa formula; afferma, però che l'attività dell'agenzia è regolata dal D.Lgs. n. 300/1999, dalle norme del codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private. Infine, prevede che l'agenzia possa adottare propri regolamenti di contabilità e amministrazione. Più restrittiva la previsione che riguarda Aran: l'art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001 si limita ad affermare che essa gode di autonomia organizzativa e contabile, formula ripresa dal regolamento di organizzazione. Ai sensi della Legge di istituzione n. 326/2003, l'Agenzia Italiana del Farmaco gode di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, formula ripresa dal regolamento di amministrazione. Lo statuto di Apat attribuisce all'agenzia autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale contabile e finanziaria. L'Agea, istituita con il D.Lgs. n. 165 del 1999, è definita da tale provvedimento come un ente pubblico non economico dota-

to di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile. La legge regionale lombarda che istituisce l'Ersaf attribuisce autonomia statutaria, tecnica, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti di quanto fissato dalla legge istitutiva; la previsione viene poi ripresa dallo statuto. Per quanto riguarda Arpa Piemonte, invece, la legge regionale di istituzione parla di autonomia amministrativa, tecnico-giuridica, patrimoniale e contabile. Il caso di Ama Milano è diverso, dato che si tratta di una srl; a essa si applicano le disposizioni previste per tale forma societaria. Infine, per quanto riguarda Torino 2006, la legge istitutiva prevede che l'agenzia sia dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Tali previsioni normative, per quanto importanti, rappresentano solo un tassello di un più complessivo mosaico che determina l'autonomia manageriale, finanziaria, e strategica delle agenzie pubbliche.

6.4.3 L'autonomia manageriale

Tale dimensione si riferisce ai margini di libertà che le agenzie detengono nell'organizzare la propria attività e nel gestire le risorse disponibili. Nella dimensione dell'autonomia manageriale rientrano scelte come la definizione della struttura organizzativa, l'organizzazione dei processi di lavoro, la gestione del personale, l'autonomia nel determinare le scelte di spesa.

Per quanto riguarda specificamente la gestione del personale, l'autonomia fa riferimento alla possibilità di definire autonomamente i sistemi di valutazione, incentivazione, ecc., e quindi in definitiva il sistema di ricompensa, per usare la terminologia aziendalistica, dell'agenzia verso il personale, dirigente e non, in essa operante. Una parte dei vincoli derivano dalla normativa del lavoro vigente. Va segnalato che in generale alle agenzie si applica la disciplina del pubblico impiego; dunque le fonti che regolano il lavoro presso le agenzie sono fonti normative generali e i contratti collettivi dei relativi comparti. Fanno eccezione solo tre agenzie: il Demanio, l'Ama Milano e Torino 2006. La prima si configura, in seguito a recenti evoluzioni, come un ente pubblico economico e in quanto tale non applica la disciplina del pubblico impiego; l'Ama è invece una srl, seppure a capitale interamente pubblico. L'Agenzia Torino 2006 è un caso diverso: la legge istitutiva le attribuisce personalità giuridica di diritto pubblico, ma la esclude dall'applicazione delle regole del pubblico impiego. Questo ci permette di porre in evidenza un aspetto importante, e cioè che la scelta in merito alla natura giuridico-formale dell'agenzia è importante anche (o soprattutto) in quanto determina se debbano venire applicati o meno i vincoli, tendenzialmente più rigidi, del pubblico impiego.

Considerazioni analoghe possono essere svolte per quanto riguarda i processi organizzativi interni alle agenzie. Tutte le agenzie trovano nel diritto amministrativo la fonte di regolazione dei procedimenti

e delle procedure interne, a eccezione dell'Agenzia del Demanio e di Ama Milano. Per Torino 2006 il ragionamento si fa più complesso: secondo la legge istitutiva alle attività dell'agenzia si applica il diritto privato (a esempio, disciplina impiego, bilanci), ma le sue attività istituzionali di stazione appaltante vanno svolte secondo la disciplina relativa agli appalti pubblici.

Per quanto riguarda l'autonomia nella determinazione della dotazione organica, il quadro, pur ovviamente in generale caratterizzato dai vincoli normativi comuni a tutte le amministrazioni, è abbastanza composito. La dotazione organica dell'Agenzia delle Entrate è determinata dal direttore generale, sentito il comitato di gestione. L'organico di Aran è invece determinato direttamente dalla legge di istituzione, che fissa il ruolo del personale dipendente a 50 unità (più la quota dei comandati). La dotazione organica di Apat è anch'essa approvata con decreto del direttore generale, sottoposto all'approvazione del ministero vigilante; i limiti massimi dell'organico sono però definiti in tabella allegata allo statuto, approvato con Dpr. In tal senso è possibile affermare che la facoltà di determinazione autonoma della dotazione organica è comunque significativamente vincolata. L'Agenzia Italiana del Farmaco approva la propria dotazione organica attraverso deliberazione del consiglio di amministrazione, su proposta predisposta dal direttore. Anche per Agea è possibile affermare che approva autonomamente la propria dotazione organica. La dotazione di Arpa Piemonte, invece, viene deliberata dalla giunta regionale su proposta del direttore. Per quanto riguarda Ersaf, l'approvazione della dotazione organica è di competenza del consiglio di amministrazione dell'ente. L'aspetto dell'organico si presenta particolare nel caso di Torino 2006: la legge istitutiva fissa il tetto massimo di dipendenti a 40, precisando che a essi si applicano, come visto, contratti di diritto privato. Ama Milano non presenta tale problema, dato che assume la forma di una srl. L'Agenzia del Demanio, come visto, non applica la disciplina sul pubblico impiego.

La struttura organizzativa delle Entrate è definita in parte dal regolamento di organizzazione, che individua quali sono le strutture di vertice e il modello organizzativo per le strutture locali; per modificare questi aspetti è dunque necessaria una deliberazione del comitato di gestione e l'approvazione ministeriale. Per il resto, l'organizzazione è definita con atto del direttore, sentito il comitato di gestione. Per quanto riguarda il Demanio, la macro-struttura organizzativa è definita attraverso deliberazione del comitato di gestione su proposta del direttore, mentre con atto di quest'ultimo si definisce l'organizzazione interna ai settori. Aran, invece, definisce la struttura organizzativa attraverso deliberazione del comitato direttivo su proposta del presidente. Lo schema per l'Aifa è invece il seguente: il regolamento di organizzazione prevede l'esistenza di 6 aree, poi la struttura viene deliberata dal consiglio di amministrazione su proposta del direttore. Lo statuto di Apat conferisce al direttore la facoltà di definire le strut-

ture operative nelle quali si articola l'agenzia; lo statuto, però (come visto approvato con Dpr), definisce già i dipartimenti e i servizi, limitando in parte tale facoltà. Per Arpa Piemonte è ancora una volta il direttore a definire la struttura organizzativa; nel caso di Ersaf, la decisione spetta al consiglio di amministrazione su proposta del direttore. Anche Torino 2006 è piuttosto autonoma in merito alla determinazione della struttura organizzativa che avviene con atto del comitato direttivo. Ancora una volta Ama Milano non presenta particolari vincoli.

L'ultimo punto che qui viene affrontato è il grado di libertà che le agenzie detengono nella scelta dei dirigenti. L'Agenzia delle Entrate è piuttosto libera, dato che gli incarichi di funzione dirigenziali sono conferiti dal direttore dell'agenzia; stesso potere spetta al direttore dell'Agenzia del Demanio. Gli incarichi di direzione dell'Aran, invece, vengono attribuiti dal comitato direttivo, con voto favorevole del presidente. L'ambito di autonomia di Apat è in parte più ridotto: i dirigenti dei dipartimenti e dei servizi sono nominati solo *su proposta* del direttore generale. Nel caso di Arpa Piemonte è invece direttamente il direttore a conferire gli incarichi. Agea individua i propri dirigenti con deliberazione del consiglio di amministrazione su proposta del direttore dell'agenzia; stesso procedimento è in vigore per l'Ersaf. Ancora una volta per Ama non esistono limiti particolari nella scelta dei dirigenti; il caso di Torino 2006 è più complesso, in quanto il direttore generale è piuttosto libero nel delegare responsabilità, ma i due vicedirettori sono nominati con Dpcm su proposta del comitato direttivo.

6.4.4 L'autonomia finanziaria potenziale

La seconda dimensione alla quale si fa riferimento è quella dell'autonomia finanziaria, intesa come la capacità dell'agenzia di reperire in via autonoma le proprie risorse finanziarie. Come già precisato (cfr. paragrafo 6.1), ci si è concentrati sulla *possibilità* delle agenzie di reperire risorse da una molteplicità di fonti di finanziamento, anche se questa non risulta essere stata in passato effettivamente attivata.

In primo luogo, va segnalato che molte delle agenzie analizzate possono stipulare convenzioni con amministrazioni terze per la cessione di prodotti e attività, al di fuori del rapporto con l'amministrazione di riferimento. Utilizzando la categoria principale-agente, si può affermare che le agenzie possono avere un ulteriore principale, oltre all'amministrazione di riferimento. Alcune agenzie, invece, sono escluse da tale facoltà: si tratta di Aran, Aifa e Torino 2006. Nel caso di Aran, il finanziamento si basa su meccanismi automatici: l'agenzia riceve una quota annuale da tutte le amministrazioni italiane per svolgere le sue attività; tale sistema contribuisce a rafforzare il ruolo di Aran come filtro neutrale. Nel caso di Torino 2006 tale libertà non avrebbe molto senso, dato che il suo compito è stato quello di fungere da stazione appaltante fino alla conclusione dei lavori per le Olimpiadi invernali del 2006.

Metà delle agenzie, invece, può cedere servizi/prodotti a soggetti terzi, pubblici o privati, al di fuori di qualunque rapporto convenzionale; si tratta dell'Agazia del Demanio, dell'Agea, dell'Apat, dell'Arpa Piemonte e dell'Ersaf. Per le altre agenzie, invece non è possibile cedere servizi al di fuori di rapporti convenzionali (fa parziale eccezione Ama, per il quale non sussiste in senso stretto un vincolo giuridico). In questo caso, le ragioni sembrano essere le più diverse. In alcune situazioni sembra non essere opportuno, in ragione della missione istituzionale svolta, che l'agenzia operi sul mercato (come esempio si consideri il caso di Aran). Per altre, il punto centrale è che sostanzialmente non ci sarebbe un mercato di vendita dei prodotti delle agenzie stesse. Infine, va segnalato che solo tre agenzie su dieci (Agenzia del Demanio, Ersaf e Ama) hanno la possibilità di finanziarsi ricorrendo a capitale di debito.

6.4.5 L'autonomia strategica

Il tema dell'autonomia strategica si riferisce, come già illustrato in precedenza, alla prerogativa dell'agenzia di dotarsi autonomamente di obiettivi, senza l'imposizione o l'indirizzo dell'amministrazione di riferimento. Tale facoltà può essere interpretata a due livelli, a seconda del tipo di *specializzazione istituzionale* tra *policy* e *operation* che caratterizza l'agenzia. Nel caso l'agenzia detenga competenze anche in merito alla formulazione di politiche, l'autonomia strategica va intesa come la facoltà di fissare autonomamente obiettivi da raggiungere in merito alle politiche; nel caso le sue competenze si limitino alle *operation*, l'autonomia si riferisce alla facoltà di decidere autonomamente gli obiettivi operativi e gli strumenti per raggiungerli, nel quadro delle priorità di *policy* definite dall'amministrazione di riferimento.

Nessuna tra le agenzie analizzate ha competenza in senso stretto sulla formulazione delle *policy*: nel caso italiano la separazione tra *policy* e *operation* appare piuttosto netta (cfr. tabella 6.2). Nessuna agenzia è dunque dotata di autonomia strategica su questo primo versante. L'unica parziale eccezione è rappresentata da Aran che, per la natura delle sue finalità e delle caratteristiche della sua attività, svolge un ruolo di *filtro neutrale* nelle questioni che riguardano i contratti collettivi del pubblico impiego. Aran, infatti, negoziando con i sindacati i contratti collettivi, svolge un ruolo evidente nella determinazione delle politiche del personale della pubblica amministrazione. Va ricordato, poi, che tutte le agenzie svolgono in ogni caso un ruolo di *advisor* verso il ministero nella formulazione delle *policy*. Un'altra, seppur ancora più limitata e parziale, eccezione riguarda Aifa per alcuni ambiti di attività.

Il discorso si fa più complesso se si analizza il secondo indicatore di autonomia strategica. Quasi tutte le agenzie godono di una parziale autonomia nel gestire la dimensione implementativa. Vanno segnalate però alcune eccezioni di rilievo. Torino 2006 è particolarmente vincolata dalle attività che svolge come stazione appaltante, dato che trova vincoli stringenti nella disciplina che regola gli appalti; vincoli altret-

tanto forti trova Agea, ma in questo caso è la normativa comunitaria che detta i confini posti alla facoltà di determinare i propri obiettivi. Ama Milano, poi, seppure caratterizzata da una forma giuridica che la rende libera dal punto di vista manageriale, è particolarmente vincolata dalla sua amministrazione di riferimento, il Comune di Milano, nell'esercizio del suo ruolo.

6.5 La contrattualizzazione

6.5.1 Il concetto di contrattualizzazione

Dal punto di vista giuridico l'accordo è costituito da una convenzione, stipulata tra ministero e agenzia. In coerenza con l'analisi svolta, a essere rilevante è la natura contrattuale in senso organizzativo (e non giuridico) dello stesso e la misura in cui esso sia uno strumento che orienta alle prestazioni, cioè appunto un *performance contract*, strumento di *performance management*.

Emerge da un lato una notevole eterogeneità dei contenuti e della rilevanza, formale e sostanziale, di questo strumento. Le diverse caratteristiche assunte dall'accordo tra ministero e agenzia (convenzione) sono di seguito esaminate e discusse. Risalta inoltre un elemento che, soprattutto alla luce della letteratura internazionale, appare critico: quasi mai la convenzione è uno strumento di orientamento alle prestazioni. Esso non indica obiettivi da conseguire, e non incentiva il conseguimento di determinate prestazioni; non prevede alcuna forma di premio a fronte del raggiungimento di determinati livelli prestazionali. Vero è che una più recente letteratura ha ridimensionato la centralità del *performance contract* nella caratterizzazione del fenomeno delle agenzie (Pollitt et al., 2004). Si confronti l'importanza che ha il *performance contract* nel caratterizzare il fenomeno delle agenzie in un precedente contributo dell'autore, cfr. Pollitt et al., 2001); tuttavia, nel presente lavoro si assume che il *performance contract* rivesta un ruolo centrale – anche se non per tutti i tipi di agenzia – e che, almeno per le agenzie che operano in determinate condizioni operative, la non esistenza del *performance contract* sia un aspetto quantomeno problematico. La riforma della pubblica amministrazione attraverso il modello dell'agenzia, fatte salve le importanti limitazioni precisate nell'ultimo capitolo, non può prescindere dal ricorso alla logica del *performance contracting*. In questo senso, l'assenza in molti casi del contratto è sicuramente un elemento di problematicità della traiettoria di riforma del management pubblico in Italia (sul tema si torna diffusamente nell'ultimo capitolo).

Per tale ragione, si è ritenuto nell'analisi condotta di operationalizzare il complessivo grado di contrattualizzazione del rapporto tra ministero e agenzia, determinato da altri fattori oltre all'orientamento alle prestazioni (che pure, come evidente, ne costituisce una parte integrante). In particolare si è indagato se l'accordo tra ministero e agenzia regoli tutto o solo una parte del portafoglio di attività dell'a-

genzia; oppure se, anche a prescindere dal contenuto *orientato alle prestazioni* o meno dell'accordo, esista un sistema di monitoraggio dell'accordo stesso (e dunque se esso sia effettivamente al centro della relazione ministero-agenzia, oppure tenda a qualificarsi piuttosto come un adempimento formale che non ha poi effettiva influenza sulle scelte di gestione).

Anche con questa più ampia prospettiva di analisi, emerge dai risultati dell'operazionalizzazione condotta che solo l'Agenzia delle Entrate ha un alto grado di contrattualizzazione, mentre tutte le altre agenzie si collocano a un livello medio o basso. Come argomentato con maggior dettaglio nel capitolo finale, mentre per alcune agenzie, che esercitano le proprie funzioni in determinate condizioni di operatività, non è in effetti né necessario né opportuno che il rapporto sia regolato tramite contratto – provvedendo diverse e più ampie strutture di *governance* alla funzione di regolazione dei rapporti tra ministero e agenzia – per altre agenzie il contratto è o dovrebbe essere componente essenziale del funzionamento del modello di agenzia.

Focalizzando l'analisi su altri aspetti del rapporto ministero-agenzia, si rileva una ampia varietà nei diversi profili di analisi: logiche di formulazione del budget, meccanismi di orientamento alle prestazioni, sistemi di incentivazione del personale sono estremamente differenziati al loro interno e variamente interconnessi con i diversi profili dell'accordo/convenzione esistente tra ministero e agenzia. Tali aspetti sono di seguito esaminati, successivamente all'analisi delle caratteristiche dell'accordo.

6.5.2 I contenuti e le caratteristiche dei contratti tra ministero e agenzia

I contenuti dell'accordo tra ministero e agenzia sono estremamente differenziati, così come lo è la valenza (giuridica e gestionale) dello stesso.

Si osserva in primo luogo che un documento formale non esiste in tutti i casi: Aran, Agea e agenzia Torino 2006 non lo hanno e la regolamentazione del loro rapporto con le amministrazioni di riferimento è affidata da un lato direttamente alle disposizioni di legge, e dall'altro lato a strutture di *governance* più complesse.

I contenuti dell'accordo, ove esistente, sono estremamente variabili. Si va dalla regolazione dei rapporti tra ministero e agenzia, una sorta di integrazione dell'atto istitutivo, a strumenti di definizione degli obiettivi non accompagnati dalla indicazione delle risorse per perseguire tali obiettivi, a degli strumenti di *performance contracting* veri e propri, con l'indicazione precisa di obiettivi e risorse.

Nel novero delle agenzie dotate di un rapporto contrattuale col ministero, l'Agenzia delle Entrate si caratterizza per l'esistenza di un *performance contract* puro, che definisce con precisione gli obiettivi annuali nell'ambito di un atto di indirizzo del ministro triennale, emanato dopo il Dpef e dunque inquadrato nell'ambito della programmazione pluriennale dello Stato. Gli obiettivi sono definiti in

termini di prestazioni da conseguire, ai quali è associato il sistema incentivante. Tutti gli obiettivi hanno un punteggio: al raggiungimento di determinate soglie viene assegnata parte o tutta la quota incentivante. Parte degli obiettivi sui quali sono valutati i dirigenti rappresentano la traduzione alla specifica area di responsabilità degli obiettivi contenuti nella convenzione. Tale sistema, fermi restando gli specifici elementi di criticità od aree di miglioramento possibile (per qualche indicazione, cfr. Ongaro, 2002), rappresenta nella sua struttura logica il modello di *performance contract* tra ministero e agenzia. Per tale ragione, si tratta di un'esperienza estremamente interessante nel quadro delle riforme della pubblica amministrazione in Italia.

Altri accordi rappresentano strumenti di definizione degli obiettivi talvolta anche molto puntuali (a puro titolo di esempio si consideri l'accordo tra Regione Lombardia ed Ersaf), ma nei quali non vi è l'esplicitazione del meccanismo che collega le prestazioni conseguite alla quota incentivante. Essi svolgono una diversa funzione, di definizione degli obiettivi.

In altri casi ancora, l'accordo è uno strumento di regolazione dei rapporti, mentre la trasmissione degli obiettivi dal ministero all'agenzia avviene prevalentemente attraverso altri canali.

Indipendentemente dai contenuti del documento, inoltre, la stessa ampiezza dello stesso è molto variabile. In alcuni casi esso regola tutte le attività dell'agenzia, in altri casi esso si limita a fornire indicazioni che di fatto impattano solo su una parte dell'attività dell'agenzia. In alcuni casi il documento è molto dettagliato, in altri si colloca a un livello di estrema generalità. In alcuni casi indica anche il set di strumenti cui l'agenzia può fare ricorso, anche se nell'ambito di questi vi è poi libertà di manovra da parte dell'agenzia (come nel caso di Aifa), mentre in altri casi poco o nulla viene detto in merito agli strumenti.

In quasi tutti i casi, peraltro, e fatta salva l'eccezione dell'Agenzia delle Entrate, l'attività di indirizzo e controllo da parte del ministero/assessorato sull'operato dell'agenzia avviene non tramite il contratto bensì attraverso una pluralità di strumenti, che includono l'approvazione, in forme e modi molto diversi, del bilancio preventivo e consuntivo. Questo ci conduce all'esame delle caratteristiche del processo di programmazione e controllo delle agenzie.

6.5.3 Budget e caratteristiche del processo di programmazione e controllo delle agenzie esaminate

Un primo aspetto che emerge dall'analisi dei casi riguarda la concatanazione, logica e cronologica, esistente tra l'accordo tra ministero e agenzia e il budget annuale dell'agenzia (e più in generale il ciclo di programmazione e controllo dell'agenzia stessa).

Sul piano cronologico, i processi appaiono nella stragrande maggioranza dei casi sostanzialmente contemporanei, per cui alcune prime ipotesi di budget sono di solito già in elaborazione mentre l'accordo annuale è in fase di definizione.

Sul piano logico, più problematicamente, la connessione tra con-

tratto e budget annuale appare relativamente debole. In parte si tratta di un mutuo aggiustamento, ma più spesso appare esservi solo una debole interconnessione fra il piano d'azione dell'agenzia e l'accordo tra questa e il ministero. Questo rivela come la trasmissione degli obiettivi avvenga spesso, in misura significativa, attraverso altri canali, ovvero, talvolta, la trasmissione degli obiettivi dall'amministrazione di riferimento all'agenzia sia molto generale e generica, andando a caratterizzare una situazione de facto di più elevata autonomia strategica – almeno sul piano degli obiettivi e strumenti attuativi – dell'agenzia stessa.

Un secondo interessante profilo riguarda le logiche seguite nello sviluppo del ciclo di programmazione e controllo dell'agenzia. Su questo piano le differenze appaiono soprattutto determinate da aspetti quali la dimensione dell'agenzia stessa (tra i casi esaminati si va da agenzie di grandi dimensioni in termini di dotazione di organico e, talvolta, anche articolate sull'intero territorio nazionale, ad agenzie con un organico di una cinquantina di persone o anche meno) o altri fattori che ne determinano la complessità organizzativa e gestionale (cfr. anche i profili di disaggregazione strutturale). La struttura delle responsabilità ai fini del controllo di gestione è dunque molto differenziata, così come differenziati sono i processi di formulazione del budget (tra processi in cui prevale decisamente la prospettiva *top down* e processi bilanciati tra logica *bottom up* e logica *top down*).

Una grande varietà è osservabile anche sul piano degli strumenti impiegati nella formulazione e gestione del budget. Sul piano dei sistemi di contabilità analitica, si va da sistemi abbastanza evoluti ad altri ancora estremamente rudimentali. Anche sul piano della contabilità esterna, mentre talune agenzie adottano la contabilità economico-patrimoniale, altre fanno ancora esclusivo riferimento alla contabilità finanziaria. Pur con tutte le cautele del caso, soprattutto per agenzie che svolgono attività di produzione ed erogazione di servizi su ampia scala, i benefici della contabilità economico-patrimoniale appaiono innegabili. Diverse sono le considerazioni che possono essere sviluppate per quanto riguarda le agenzie che svolgono, del tutto o in parte, attività di supporto alla formulazione delle politiche, per le quali l'utilità di una contabilità economico-patrimoniale e di una contabilità dei costi, soprattutto se riferita alla stima dei costi dei prodotti, appare molto minore.

Per quanto attiene agli indicatori di misurazione delle prestazioni, essi sono in taluni casi abbastanza elaborati, in altri ancora allo stadio embrionale. Tuttavia, deve essere rilevato che in pressoché tutti i casi si è riscontrata nella dirigenza delle agenzie una certa attenzione per il tema degli indicatori di prestazione, che non appare riconducibile soltanto a una adesione formale alla retorica delle riforme, ma a un effettivo bisogno chiaramente percepito dagli operatori. In effetti, la caratterizzazione come agenzia individua e isola una vera e propria azienda pubblica, con una *mission* abbastanza chiaramente focalizzata e con risultati facilmente individuabili (anche se spesso in concreto

non misurati). Da questo discende per il management dell'agenzia l'esigenza di addivenire alla misurazione delle prestazioni della stessa, anche laddove il quadro istituzionale in cui l'agenzia viene a operare non imponga alla dirigenza di rilevare sistematicamente le prestazioni. Coerentemente con quanto rilevato dalla più recente letteratura internazionale (Pollitt, 2005), i primi destinatari – e i soggetti maggiormente interessati – alle misure di prestazione sono i manager dell'agenzia stessa.

6.5.4 Orientamento ai risultati e strumenti di gestione del personale

Un primo aspetto che richiede di essere analizzato riguarda il meccanismo che, tramite il sistema di incentivazione del personale, fa dell'accordo uno strumento per accrescere l'orientamento alle prestazioni dell'agenzia. La presenza di un compenso per l'agenzia – la quota incentivante – è infatti un meccanismo di orientamento alle prestazioni incompleto se esso non viene integrato da una qualche forma di collegamento con il sistema di ricompensa della dirigenza dell'agenzia, e questo non è a sua volta ricordato con il sistema di ricompensa del personale.

Si è rilevato che la connessione formale tra quota incentivante e responsabilizzazione/ricompensa della direzione dell'agenzia è stabilita in modo esplicito nel caso dell'Agenzia delle Entrate, mentre negli altri casi è in generale molto limitatamente presente.

Diverso è il discorso per agenzie, come Aran, che operano in completa assenza di *performance contract*. In questo secondo gruppo di agenzie è la complessiva struttura di *governance* che dovrebbe responsabilizzare e orientare ai risultati mentre, in un quadro di medio-alta autonomia strategica, il sistema di gestione del personale diventa un elemento che completa, sul piano dei sistemi aziendali, il funzionamento dell'agenzia. È effettivamente così? Solo un'analisi caso per caso, che dovrebbe essere probabilmente estesa ad altre esperienze di agenzie, può permettere di fornire una risposta completa. Quello che emerge da quanto sin qui osservato è che non appaiono sostanziali differenze tra i sistemi di gestione del personale delle agenzie che operano esplicitamente in assenza di accordo (come Aran) e le agenzie che operano in presenza di un accordo formale che però non costituisce in ultima analisi un *performance contract*.

Tra gli altri aspetti rilevanti, è emerso che se alcuni sistemi pongono enfasi sugli obiettivi, altri focalizzano i comportamenti organizzativi, soprattutto in agenzie (come Aran) in cui gli obiettivi gestionali sono in generale di difficile misurazione. Alcuni sistemi sono abbastanza sofisticati, altri appaiono ancora estremamente semplici. Inoltre la presenza di un nucleo di valutazione, la cui missione è supportare la direzione nella definizione del sistema di valutazione, ha oggettivamente spinto verso l'adozione di un sistema più strutturato, le cui caratteristiche risentono talvolta delle esperienze pregresse, e quindi della provenienza, dei componenti del nucleo e della direzione generale o comitato direttivo.

6.6 Esiti dello studio

Il presente paragrafo illustra i principali risultati emersi dalla ricerca condotta. Alcuni di questi *finding* hanno natura prevalentemente descrittiva; servono dunque principalmente a definire il contorno e le principali caratteristiche del fenomeno delle agenzie nel caso italiano. Altri *finding* presentano delle implicazioni teoriche di rilievo e possono fornire un contributo alla comprensione dell'*agencification* come fenomeno generale, anche al di là del contesto nazionale. I risultati che appartengono a questa seconda categoria vengono commentati alla luce di alcune teorie che possono contribuire a dare plausibili interpretazioni di quanto emerso dallo studio.

Finding 1. Il modello "esistenza del *performance contract*/netta distinzione tra *policy* e *operation*/elevata autonomia manageriale (ma non strategica)" è difficilmente riscontrabile nel caso delle agenzie italiane

Il primo risultato emerso dalla ricerca consiste in un dato per molti versi atteso, che conferma alcune premesse del presente lavoro. Come più diffusamente illustrato nel capitolo 7, nella letteratura manageriale di derivazione anglosassone si è diffuso un modello con aspirazioni normative per la definizione delle agenzie. Le agenzie dovrebbero:

1. caratterizzarsi per essere disaggregate, ma raggiungibili dal ministero/amministrazione di riferimento (principio del *arm's lenght*) e concentrate sulle *operation*;
2. caratterizzarsi per essere dotate di alta autonomia manageriale, ma non di autonomia strategica;
3. gestire il loro rapporto con il ministero attraverso forme intense di contrattualizzazione.

Tale schema (cfr. paragrafo 1.4) è stato denominato *tripod model*, o modello del treppiedi (Pollitt et al., 2004), in quanto si basa sulla contemporanea presenza di disaggregazione strutturale, autonomia e *performance contract* – che insieme costituiscono le tre gambe su cui si regge il modello – nel grado e nei modi sopra specificati.

Ebbene si può dire che nella realtà italiana le agenzie non corrispondono a tale *idealtipo*. Spesso manca del tutto il pilastro del *performance contract*. In qualche altro caso, invece, le agenzie si occupano anche di formulare politiche e godono di un certo grado di autonomia strategica (che è invece esclusa nello schema concettuale del *tripod model*). Insomma, il caso italiano estende le argomentazioni di Pollitt (2004): tale modello tripodico non ha solido fondamento empirico e non rappresenta se non una limitata, quantunque non trascurabile, porzione del mondo delle agenzie reali. Esso può quindi essere utilizzato come strumento analitico (cfr. paragrafo 7.2), ma non come modello normativo al quale tutte le agenzie reali corrispondono o dovrebbero aderire (tale *finding* conferma dunque alcune premesse della presente ricerca: il gruppo di lavoro ha infatti utilizzato le tre categorie della disaggregazione, dell'autonomia e della contrattualizza-

zione come *schema di analisi* per i casi, ma non come modello *normativo*). Soprattutto, non appare esservi alcuna tendenza necessaria, né a livello internazionale né evidentemente nel contesto nazionale italiano, verso tale modello. Ovviamente questo non esclude che il *tripod model* possa essere, in presenza di certe condizioni, un modello utile per migliorare i livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (cfr. capitolo 7). Esso può venire utilizzato, laddove ve ne siano le condizioni, ma molte altre combinazioni lungo le tre dimensioni sono possibili, e nessuna configurazione appare in qualche modo rappresentare un punto verso il quale vi sia una chiara convergenza. Il fenomeno delle agenzie è molto più vario e complesso di quanto supposto da una certa letteratura, soprattutto professionale.

Finding 2. La contrattualizzazione è presente in misura limitata e parziale

Questo aspetto di fatto costituisce un approfondimento di un aspetto specifico del *finding* 1, rispetto alla validità del modello *idealtipico* di agenzia. Circa la metà delle agenzie considerate non regola i rapporti con il ministero/assessorato attraverso un contratto. Alla luce dei casi analizzati, la contrattualizzazione non sembra essere una caratteristica distintiva delle agenzie italiane, o, quantomeno, non ha uniforme diffusione. Vanno però fatte a tal proposito delle considerazioni più approfondite. Alcune agenzie non regolano attraverso contratto/convenzione il rapporto con il *principale* in virtù delle caratteristiche della propria attività, che non è contrattualizzabile (in quanto, per esempio, gli *output* non sono misurabili né standardizzabili). In altri casi, che pur si presterebbero all'uso dello strumento contrattuale, il rapporto ministero-agenzia è improntato a un diverso modello di *governance*, basato su articolati di atti di indirizzo e programmazione, nomine, sistemi specifici di controllo e vigilanza.

Va segnalato, infine, che, anche in presenza di contrattualizzazione del rapporto, resta comunque in piedi questo reticolo di atti di indirizzo e programmazione, controllo e vigilanza; il contratto, quando esiste ed è effettivamente utilizzato, è sicuramente uno snodo fondamentale del sistema di *governance* ministero-agenzia, ma non è mai l'unico.

Finding 3. Anche dove esiste la contrattualizzazione, il ricorso a pratiche e strumenti di *performance contracting* è tendenzialmente basso

Diverse agenzie, come visto, regolano i propri rapporti con il ministero con modalità che prescindono dall'accordo contrattuale. Inoltre, non in tutte le agenzie contrattualizzate lo strumento convenzionale è usato per regolare le *performance* attese e i relativi incentivi. In alcuni casi, infatti, il contratto si limita alla regolazione dei rapporti giuridici ministero-agenzia, o alla trasmissione di obiettivi generali; non vengono inclusi target e indicatori per la misurazione e il controllo della performance (in questo quadro una significativa eccezione è rappresentata dall'Agenzia delle Entrate).

Diverse interpretazioni sono possibili. In alcuni casi, la natura dei compiti dell'agenzia fa sì che questa non si presti a essere contrattualizzata (Wilson, 1989). Va notato, però, che in vari casi il *performance contracting* è assente anche quando i compiti sarebbero misurabili e osservabili. Una seconda interpretazione è che in altri casi obiettivo della riforma potrebbe essere, al di là di generiche dichiarazioni di principio sul miglioramento della performance, quella di operare una (del tutto legittima!) redistribuzione dei poteri tra amministrazioni pubbliche. Accanto a queste, è però possibile proporre alcune interpretazioni di maggior rilievo teorico. In primo luogo, si può ricorrere al *neo-istituzionalismo storico* (Evans et al., 1985; Hall e Taylor, 1996; Peters, 1999; Steinmo et al., 1992). Il neo-istituzionalismo storico postula l'influenza delle istituzioni (intese come organizzazioni formali, regole formali e informali, codici di comportamento) nei processi politici in senso ampio. Le istituzioni si consolidano nell'ambiente in cui sorgono e influenzano i processi politici, inibendo o comunque vincolando le possibili deviazioni rispetto allo status quo; tale fenomeno può essere definito come *path dependency* (North, 1990). Se applicata ai processi di riforma amministrativa, la concezione neo-istituzionalista "permette di gettare un ponte tra i mutamenti osservati nel funzionamento interno ed esterno dell'amministrazione e l'ambiente politico-istituzionale circostante; in tal modo, è possibile individuare e contestualizzare in maniera più approfondita i diversi modelli di cambiamento" (Gualmini, 2001).

La storia dell'amministrazione italiana si caratterizza, come noto, per un progressivo processo di istituzionalizzazione di un paradigma culturale egemonico, basato sul diritto amministrativo; tale fenomeno, comune a diversi paesi di tradizione napoleonica, si manifesta con particolare evidenza nel caso italiano (Capano, 2003). In tale prospettiva, la contrattualizzazione viene recepita nel sistema italiano, ma viene reinterpretata in modalità più coerenti con il paradigma culturale dominante, basato sulla prevalenza del diritto amministrativo (si ribadisce per chiarezza che il punto non è l'esistenza o meno del diritto amministrativo, ma il fatto che esso sia diventato paradigma culturale nel sistema pubblico italiano, e che quindi anche i modelli gestionali, organizzativi e più ampiamente di management pubblico vengano in qualche modo interpretati e filtrati attraverso le categorie logiche del diritto amministrativo; sul punto si richiama ancora il contributo di Capano, 2003, e, per una analisi delle condizioni che rendono possibile il dispiegarsi di configurazioni alternative – rispetto al paradigma amministrativistico – di eventi dovute all'attivarsi di diverse concatenazioni di *social mechanism*, si rinvia a Ongaro, in corso di pubblicazione). Il contratto diviene dunque uno strumento di natura prevalentemente formale, che stabilisce la natura della relazione tra le parti e ribadisce i fini e le attività istituzionali dei soggetti coinvolti, piuttosto che uno strumento manageriale per il governo della performance delle agenzie. Ciò in parte spiega l'assenza, in molti dei *contratti* analizzati, degli strumenti tipi-

ci del *performance management* di derivazione anglosassone: obiettivi e indicatori.

Finding 4. La forma giuridica assunta dalle agenzie è tendenzialmente variabile, seppure prevalga la figura dell'ente pubblico non economico

In un ordinamento basato sul diritto amministrativo, come quello italiano, la qualificazione giuridico-formale delle agenzie è particolarmente rilevante, perché ne condiziona in modo evidente le condizioni di funzionamento. Nel caso italiano, come noto, non esiste una figura giuridica specifica qualificabile come agenzia pubblica (una parziale eccezione è, per certi versi, quella delle agenzie fiscali); dunque le agenzie hanno assunto una pluralità di configurazioni giuridiche tra quelle pre-esistenti nell'ordinamento giuridico. La figura prevalente è quella dell'ente pubblico non economico; in molti casi, tanto la legge istitutiva, quanto gli statuti si limitano, però, a prevedere in via molto generale la personalità giuridica di diritto pubblico. Da segnalare, come parziale eccezione, l'evoluzione che ha interessato il Demanio. Tale agenzia, infatti, ha assunto la forma dell'ente pubblico economico, che gli garantisce a oggi notevoli margini di autonomia e flessibilità.

Il tema della configurazione giuridica delle agenzie in Italia viene ripreso in modo più esaustivo nel capitolo 7.

Finding 5. L'autonomia manageriale delle agenzie italiane è mediamente elevata, nonostante un basso grado di re-regulation

Le agenzie considerate godono di un buon margine di autonomia manageriale per lo svolgimento dei loro compiti; sono cioè tendenzialmente autonome nella gestione di risorse finanziarie e umane finalizzate allo svolgimento delle attività istituzionali.

Questo dato sembra in linea con le esperienze di altri paesi: la creazione delle agenzie serve anche a gestire in modo più snello ed efficiente una serie di attività, in specie quelle ascrivibili alle categorie delle *operation*.

Va però sottolineato un dato specifico del caso italiano: le agenzie, come visto, assumono configurazioni diverse da quelle dell'ente territoriale, ma sono quasi sempre soggetti di diritto pubblico, regolate dal diritto amministrativo e sottoposte alla disciplina del pubblico impiego. Non si è manifestata, nel caso italiano, la cosiddetta *re-regulation*, che caratterizza le agenzie, in specie nel mondo anglosassone (Talbot, 2004). Con tale termine ci si riferisce alla riprogettazione delle modalità di funzionamento di tali organismi, sottraendoli alla disciplina normativo-regolamentare valida in generale per il resto della pubblica amministrazione. Una qualche forma di *re-regulation* è prevista da D.Lgs. n. 300/1999, ma comunque di natura molto limitata. *Re-regulation*, in una forma molto radicale, potrebbe a esempio significare che le disposizioni del diritto amministrativo non si applicano alle agenzie (più in generale, *re-regulation* significa prevedere che un

diverso insieme di istituti giuridici, rispetto a quello in vigore per la pubblica amministrazione, disciplina l'attività delle agenzie).

Nel caso italiano, la *re-regulation* assume semmai un altro significato: utilizzare al meglio i margini di libertà previsti per le amministrazioni pubbliche, parzialmente al di fuori dei condizionamenti culturali e organizzativi (ma non delle disposizioni normativo-regolamentare, che si applicano inalterati) dei quali spesso risente l'ente territoriale. Una alternativa alla *re-regulation* (che rimane una forma di regolamentazione pubblica) è quella di creare organizzazioni regolate dal diritto privato (a esempio la società per azioni o la società a responsabilità limitata), che comportano però, specialmente quando utilizzate per svolgere funzioni pubbliche (come è nel caso delle agenzie) il rischio significativo di perderne il controllo e avere in definitiva nuovi e più ampi problemi di *governance*.

Il presente *finding* pone alcuni interrogativi di ordine teorico: come può avvenire e quali fattori influiscono su un processo di *re-regulation* nei paesi di tipo Rechtsstaat? Una interpretazione ricorre alla prospettiva del *neo-istituzionalismo storico*. Con riferimento all'*agencification* in Italia, è ragionevole ipotizzare che il paradigma dominante nella pubblica amministrazione italiana, basato sulla prevalenza del diritto amministrativo, abbia influenzato gli esiti dell'introduzione del modello delle agenzie in Italia. La presenza di un diritto amministrativo altamente istituzionalizzato avrebbero permesso solo ad alcune riforme di penetrare le maglie del sistema amministrativo mentre ne avrebbe respinte o, soprattutto, *filtrate* altre. Il modello delle *executive agency* ha attecchito in Italia, ma ha ovviamente dato vita a un modello ibridato e non perfettamente allineato ai modelli manageriali di provenienza. Questa circostanza, ricollegata al *finding* 4 (assenza di una figura giuridica precisa) viene meglio sviluppata nel capitolo 7 per quanto riguarda le implicazioni di *policy*; quest'ultime hanno validità per il caso italiano, ma possono forse fornire alcune indicazioni più generali per i paesi di cultura amministrativa di derivazione francese-napoleonica.

Finding 6. Il grado di separatezza varia tra le agenzie, seppure tutte godano di personalità giuridica

La letteratura prevalente sul tema delle agenzie le definisce come soggetti separati dal ministero, ma che operano in condizione di raggiungibilità (principio dell'*arm's length*).

Il grado di separatezza delle agenzie considerate varia fortemente, seppure tutte si qualificano come organizzazioni separate, che godono di autonoma personalità giuridica. Nel caso italiano, dunque, per configurare organizzazioni separate non si è potuto prescindere dalla previsione di una autonoma configurazione anche giuridico-formale. Ciò nonostante, il grado di separatezza e di autonomia rispetto al ministero è piuttosto variabile: si va da agenzie che operano in condizioni di autonomia quasi completa dalle strutture ministeriali ad altre che si caratterizzano quasi come dei dipartimenti ad alta autonomia del ministero.

Finding 7. Le agenzie italiane operano tendenzialmente in un solo settore di *policy*, ma la metà di esse svolge diverse funzioni pubbliche ed eroga vari prodotti e servizi

Tutte le agenzie considerate sono mono-settore per quanto riguarda l'ambito di *policy* interessato (con l'eccezione di Ama Milano, che opera sia nel settore ambientale che in quello dei trasporti, e, in parte, anche Ersaf, attivo sia nel settore agricolo che in quello ambientale), ma all'interno di esso svolgono più funzioni (controllo, erogazione, certificazione) ed erogano una pluralità di prodotti e servizi. Tale dato pone l'attenzione sul grado di differenziazione organizzativa e dunque di complessità gestionale delle agenzie: maggiore il numero di prodotti e attività, maggiore la complessità. È ragionevole dunque dedurre che la maggior parte delle agenzie italiane presenti un alto grado di complessità organizzativa e gestionale.

Questa circostanza è da tenere presente nel progettare le condizioni di funzionamento interno delle agenzie. La complessità organizzativa determinata dalla varietà ed eterogeneità di prodotti risulta particolarmente importante quando considerata anche in combinazione con la constatazione di un mediamente elevato grado di autonomia manageriale, da un lato, e dei vincoli alla possibilità di *re-regulation*, dall'altro lato (*finding 5*).

Finding 8. Gran parte delle agenzie si caratterizza per una chiara specializzazione sulle *operation*

Tutte le agenzie analizzate, con l'eccezione di Aifa e Aran, corrispondono tendenzialmente al modello di agenzia esecutiva prevalente in letteratura (almeno quella di matrice anglosassone), dal punto di vista della ripartizione dei compiti tra ministero e agenzia (modello che si basa sulla netta separazione tra *policy* e *operation*). Al ministero, dunque, spettano i compiti di formulazione delle *policy*, di indirizzo e di vigilanza, mentre l'agenzia si occupa di presidiare le *operation*, cioè le attività tecnico-operative che concretizzano le politiche. In questo caso, il processo di *agencification* italiano tendenzialmente rispecchia il modello che vede nella possibilità di disaggregare *policy* e *operation* uno degli snodi fondamentali. Ciò è particolarmente evidente nel caso delle agenzie introdotte con il D.Lgs. n. 300/1999, che si ispira esplicitamente al modello delle *executive agency* britanniche.

Il fatto però che tale modello sia presente anche in agenzie nate in epoche diverse e con provvedimenti diversi, rende forse possibile avanzare una spiegazione di ordine più teorico. Il *finding* potrebbe essere spiegato facendo riferimento alle teorie sul *bureau-shaping* (Dunleavy, 1991), che puntano i riflettori sul comportamento dei burocrati e sulla loro *funzione di utilità*, prendendo le mosse, tra gli altri, dagli studi di Niskanen (1973). Questi approcci considerano i massimi dirigenti pubblici come attori razionali, volti a ottimizzare il proprio benessere, espandendo le dimensioni e il peso dei loro uffici e del bilancio a essi assegnato. Dunleavy (1991), analizzando il comportamento dei *civil servant* britannici di più alto grado, in particolare,

anche se non esclusivamente, nel periodo che ha visto l'implementazione del programma *Next steps*, nota che essi cercano di costruire assetti istituzionali e organizzativi che riservino loro attività qualificanti e di alto standard, trasferendo ad altri soggetti i compiti di taglio più operativo, specialmente quando essi si presentino come *routinari* e, soprattutto, contenenti un certo grado di *rischio amministrativo*. Per esempio molti dirigenti di più alto livello, nel settore di *policy* dell'amministrazione carceraria, potrebbero preferire il compito di assistere i politici nella formulazione di politiche sulla giustizia, piuttosto che gestire in prima persona una realtà complessa e difficile come le carceri (Pollitt et al., 2004). I più alti dirigenti pubblici, dunque, preferirebbero svolgere funzioni di *policy advice* verso il ministro, e trasferire i compiti operativi alle agenzie.

In definitiva, dunque, il ricorso al modello teorico del *bureau-shaping* potrebbe contribuire in modo importante a spiegare il presente risultato dello studio, ma è da sottoporre ovviamente ad alcune avvertenze: in primo luogo, esso presuppone di riconoscere che la burocrazia è in grado di influenzare in modo significativo i processi di *policy making*. In secondo luogo – ed è questo l'aspetto maggiormente critico – con i dati a disposizione non è possibile dimostrare che gli assetti attuali delle agenzie discendano in modo causale da scelte razionali dei massimi dirigenti pubblici. Quindi, coerentemente con le finalità dello studio, si rimanda a ulteriori future ricerche empiriche maggiormente focalizzate su aspetti di analisi dei comportamenti degli attori l'approfondimento del potere predittivo di teorie, come il *bureau-shaping*, che hanno con ogni probabilità molto da dire nell'interpretazione del fenomeno delle agenzie.

Va segnalato, infine, che due agenzie svolgono un ruolo di rilievo anche nella definizione delle *policy* (posto che anche altre agenzie rivestono un qualche ruolo di *advisor* nella formulazione delle politiche pubbliche); esse, in particolare l'Aran, si avvicinano per alcune caratteristiche al mondo delle *authority*, con ruolo di regolazione e filtro di neutralità, piuttosto che di implementazione di politiche ministeriali.

Finding 9. L'autonomia finanziaria potenziale delle agenzie italiane è tendenzialmente medio-bassa, anche se la maggior parte di esse può cedere sul mercato i suoi prodotti

Sul piano dei bilanci *attuali* le agenzie italiane sono, con alcune eccezioni, fortemente dipendenti dall'amministrazione di riferimento. Sul piano dell'autonomia finanziaria *potenziale* il quadro è maggiormente composito, anche se in linea generale i margini di autonomia finanziaria potenziali non sono elevati. Tale dato è in linea con diverse esperienze straniere; le agenzie dovrebbero essere soggetti autonomi e snelli sotto il profilo dell'organizzazione dei processi, ma, in quanto focalizzati sulle *operations*, non possiedono una significativa autonomia finanziaria. Va notato, però, che la maggioranza delle agenzie considerate gode della facoltà di cedere i propri prodotti o servizi a terzi, pubblici e privati, al di fuori del rapporto convenzionale con il ministero o assessorato.

Tale facoltà va attentamente analizzata in quanto potrebbe avere l'effetto di depotenziare il rapporto strumentale ministero-agenzia e l'eventuale contratto tra essi; l'agenzia, infatti, oltre a essere finanziariamente più libera, si può trovare a subire la pressione di diversi poli d'attrazione rappresentati dai terzi committenti ai quali cede servizi. L'esito finale potrebbe essere quello di indebolire o comunque di alterare il rapporto tra agenzia e amministrazione di riferimento.

Questa peculiarità delle agenzie italiane può probabilmente essere interpretata facendo riferimento alla tensione sulla finanza pubblica che ha caratterizzato buona parte del percorso di riforma amministrativa a partire dal 1992 (crisi valutaria): a fronte di una tendenza costante alla riduzione del finanziamento da parte dell'amministrazione di riferimento alle agenzie, queste ultime hanno ottenuto dei margini di manovra maggiori, almeno rispetto a quanto presumibile sulla base della loro natura di amministrazione strumentale, sul fronte della struttura dei ricavi.

Finding 10. L'autonomia strategica delle agenzie è tendenzialmente bassa

Anche su tale aspetto le agenzie italiane presentano alcune importanti analogie con esperienze di altri paesi, perlomeno quelli anglosassoni (con l'importante eccezione degli Stati Uniti). Esse, infatti, pur godendo mediamente di alta autonomia manageriale, non sono dotate di elevati margini di autonomia strategica. Con tale definizione, come visto, ci si riferisce alla facoltà dell'agenzia di dotarsi autonomamente di obiettivi, tanto in merito alla formulazione delle politiche quanto in merito agli obiettivi e agli strumenti nella fase implementativa. Come detto in precedenza solo due agenzie godono almeno in una certa misura di tale autonomia, mentre una parte consistente di esse gode di una parziale autonomia strategica nelle *operation*.

Le prospettive interpretative presentate in questo capitolo mirano a fare luce su alcuni aspetti delle dinamiche profonde che soggiacciono al funzionamento delle agenzie in Italia. Esse possono in qualche passaggio apparire un po' sconcertanti per tutti coloro, *policy maker* e operatori a tutti i livelli, che con fatica si stanno dedicando a introdurre strumenti, logiche (e quindi in definitiva anche una cultura) della gestione orientata alle prestazioni nelle amministrazioni pubbliche italiane. Non è certo questo l'obiettivo degli autori del presente volume. Anzi, proprio l'analisi condotta in questo capitolo ha fornito elementi che possono aprire prospettive di intervento per i *policy maker* e gli operatori più intraprendenti, illustrate in dettaglio nel successivo capitolo 7. Tuttavia, una chiara consapevolezza dei fattori che influenzano le dinamiche del cambiamento del sistema pubblico italiano appare pre-condizione per il loro successo. Alla luce di questi risultati, ci si focalizza nel prossimo capitolo su implicazioni di natura prescrittiva in merito a come il modello (o meglio i modelli) di agenzia possano contribuire alla riforma della pubblica amministrazione italiana.

7.

Modelli di agenzie: implicazioni per la riforma del settore pubblico italiano

7.1 Introduzione

Il *viaggio* attraverso il variegato mondo delle agenzie ci ha permesso di esplorare un fenomeno che in Italia è stato sinora studiato in modo parziale e frammentario. Eppure si tratta di un tema centrale nel dibattito scientifico e professionale tra gli operatori delle pubbliche amministrazioni. Studiosi, *policy maker*, operatori a tutti i livelli e in pressoché tutte le nazioni – industrializzate, in transizione, in via di sviluppo (cfr. Pollitt e Talbot, 2004) – hanno dovuto negli ultimi quindici anni confrontarsi con i problemi esaminati nel presente lavoro: quale rapporto ci sia tra disaggregazione strutturale, autonomia, contrattualizzazione e, in ultima analisi, prestazioni delle agenzie pubbliche.

Lo studio delle riforme del settore pubblico non è, e non deve essere, confinato alla sola fase conoscitiva. Istanza conoscitiva e istanza prescrittiva sono imprescindibili negli studi di management pubblico, in cui l'indagine è sempre anche finalizzata a chiedersi cosa cambiare, e come, per migliorare le prestazioni delle amministrazioni del sistema pubblico italiano¹.

1. Con prestazioni si fa riferimento prevalente al funzionamento della agenzie pubbliche secondo modelli che (per quanto problematico sia il nesso logico) permettano in ultima analisi di accrescere l'efficacia, l'efficienza, l'equità e più ampiamente il rendimento istituzionale delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Sul tema del rendimento istituzionale, si richiama Valotti: "Una prima approssimazione a una più puntuale definizione del concetto di valore è riconducibile ad alcuni autori (Moore, 1995; Borgonovi, 1996; Rebor, 1999) che propongono al riguardo uno schema di valutazione dell'ente pubblico che, integrando i più classici concetti di efficienza, efficacia ed economicità, si propone di compenetrare la logica

aziendale di valutazione dell'attività amministrativa con una valutazione più generale delle capacità effettive dell'ente di perseguimento delle finalità istituzionali [...]. Secondo tale impostazione al sistema aziendale che sostanzialmente regola i processi di acquisizione, impiego delle risorse e cessione dei risultati, si sovrappone un sistema politico-istituzionale che «...traduce, attraverso le forme di espressione politica di una comunità territoriale, risorse immateriali, quali il consenso dei cittadini, il magnetismo degli interessi e dei valori, i desideri e le attese condivisi, in programmi e obiettivi che, una volta sanciti dai meccanismi di rappresentanza, acquisiscono il potere di indirizzare e orientare gli stessi processi operativi di produzione dei servizi»

(Rebor, 1999, p. 46) [...] Ne deriva un parametro sintetico di valutazione che risulta definito in termini di *rendimento istituzionale* e assomma in sé aspetti relativi alla qualità dell'azione politica relativa alla capacità di leggere il contesto e delineare priorità e programmi di intervento, nonché elementi di apprezzamento di un effettivo raggiungimento di efficienti condizioni di gestione. [...] Al tempo stesso emerge una concezione di valore pubblico prodotto che riassume e combina le più analitiche definizioni di efficienza [...], qualità [...] ed equità [...] Tale valore, se interpretato in una logica di lungo periodo, includendo quindi la capacità dell'ente di rafforzare nel tempo la propria struttura e rinnovarsi, tende a coincidere

Lo sviluppo di modelli normativi (nel senso dato al termine dagli studi di management pubblico, cioè di modelli che indicano come comportarsi al fine di conseguire, in determinate circostanze, obiettivi di miglioramento delle prestazioni) in grado di indicare quando e come ricorrere alle agenzie e quali caratteristiche le agenzie debbono avere per contribuire efficacemente alla riforma della pubblica amministrazione italiana, richiede di integrare la conoscenza del fenomeno, sviluppata nello studio, con la disamina critica di alcuni *idealtipi* di agenzia. Si tratta quindi di combinare alcune *dottrine amministrative*, cioè prescrizioni di ordine generale in merito a come debba essere organizzato il settore pubblico (Hood e Jackson, 1991), criticamente esaminate e riviste, con la conoscenza del contesto e delle specificità proprie delle agenzie in Italia.

Il compito di introdurre e discutere alcuni modelli *idealtipici* di agenzie è intrapreso nel successivo paragrafo. Successivamente, sono analizzate le implicazioni per la riforma del settore pubblico italiano, dapprima esaminando in quali ambiti e con quali modalità potrebbero essere istituite nuove agenzie (paragrafo 7.3), quindi discutendo alcune indicazioni emergenti per lo sviluppo delle agenzie attualmente esistenti (paragrafo 7.4). Per entrambe le linee di intervento, una maggiore efficacia potrà essere conseguita agendo congiuntamente sia sul livello giuridico-normativo della regolamentazione delle agenzie stesse che sul livello della diffusione delle *practice*, anche se alcuni interventi possono essere attuati anche solo focalizzando l'uno o l'altro livello.

con una interpretazione corretta ed estensiva di economicità” (Valotti, 2000, pp. 50-51). Essendo l'agenzia dipendente sia istituzionalmente che finanziariamente dall'amministrazione di riferimento (l'agenzia dipende infatti, seppur in un senso che richiede nuove interpretazioni rispetto a quelle più comunemente adottate negli studi di economia aziendale, dal “sostegno perdurante di economie terze”), il concetto di rendimento istituzionale richiede di considerare in modo integrato sia l'agenzia che l'istituto pubblico territoriale di riferimento. La teoria del gruppo pubblico di aziende (Longo, 2001) fornisce sicuramente importanti strumenti interpretativi, ma non appare del tutto adeguata al problema in oggetto. L'indagine del fenomeno delle agenzie pone indubbiamente problemi nuovi alla tradizione italiana degli studi di economia aziendale.

7.2 *L'idealtipo contrattuale e l'idealtipo della neutralità e del centro di competenze*

Le agenzie sono esistite probabilmente fin dalla stessa costituzione degli stati moderni, nei sistemi pubblici europei come in quello americano e in molti altri. Tuttavia, nelle ultime due decadi sembra essere emerso una sorta di modello dominante nelle riforme del management pubblico: una agenzia ispirata al tripode che è emersa come *la* moderna agenzia. Tale agenzia si distingue dalla precedenti per la presenza congiunta di alcune caratteristiche, che si possono riassumere come segue (Pollitt et al., 2004):

- il controllo sull'operato dell'agenzia è esercitato primariamente attraverso gli *output* e gli *outcome* (non quindi sugli *input*, né tanto meno tramite una supervisione diretta sulle decisioni della dirigenza);
- il controllo sull'agenzia è esercitato in modo diretto dall'amministrazione di riferimento (l'agenzia non è dunque in alcun modo un organismo indipendente), attraverso strumenti di indirizzo che si inseriscono in un quadro di riferimento proprio e specifico delle nuove agenzie (di solito tale quadro è definito in una apposita legge, nei paesi di cultura legalistica, o in documenti di riferimento emanati dal gabinetto del Premier o dal Ministero dell'Economia in Paesi di cultura anglosassone);

- formulazione della *policy* e gestione delle *operation* sono nettamente separate;
- le agenzie godono di ampia discrezionalità nella gestione delle risorse ad esse assegnate e debbono rispettare solo alcune regole generali, definite appositamente per tale categoria di amministrazioni.

Si può facilmente rilevare che, usando le categorie della nostra analisi, si tratta di agenzie dotate dei seguenti requisiti:

- *un medio-alto grado di separatezza, un medio-basso grado di task complexity e una chiara specializzazione sulle operations.* Specializzazione sulle *operations* e una chiara separazione dell'agenzia dal ministero sono caratteristiche primarie di tale modello, mentre una limitata *task complexity*, pur non essendo in senso stretto una caratteristica centrale di tale modello, è piuttosto una implicazione di quella generale preferenza per organizzazioni mono-scopo (Pollitt e Bouckaert, 2002) che proprio nella costituzione di realtà focalizzate come la agenzie dovrebbe trovare concreta attuazione;
- *una autonomia manageriale alta, una autonomia finanziaria bassa o medio-bassa, una bassa autonomia strategica.* L'agenzia infatti non definisce i propri obiettivi (autonomia strategica), però ha una elevata autonomia nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi assegnati; una elevata autonomia finanziaria permetterebbe invece all'agenzia di disporre di risorse impiegabili al di fuori della relazione contrattuale col ministero e appare dunque difficilmente compatibile con l'*idealtipo* di agenzia delineato;
- *un grado di contrattualizzazione elevato e soprattutto la presenza di un performance contract che svolge un ruolo centrale nella relazione tra ministero e agenzia.* In tal modo, infatti, il ministero controlla direttamente l'agenzia, lasciando però alla dirigenza discrezionalità nelle scelte gestionali e focalizzando la propria attenzione sugli *output* e sugli *outcome*; la presenza del *performance contract* è in questo quadro condizione e garanzia affinché l'agenzia sia spinta verso un continuo miglioramento delle proprie prestazioni.

Questo *idealtipo* è emerso nel discorso pubblico nel corso dell'ultima decade. È stato anche definito un *practitioners' model*, nel senso che ha trovato largo seguito presso operatori e *policy maker* ed è stato in una certa misura imposto dagli stessi nel dibattito pubblico, pur senza aver mai trovato una compiuta teorizzazione da parte degli studiosi. È stato anche denominato, come visto, *tripod model*, o modello del treppiedi, in quanto si basa sulla contemporanea presenza di disaggregazione, autonomia e *performance contract* nel grado e nei modi specificati.

Quando esaminato alla luce di alcune teorie di riferimento impiegate nello studio del fenomeno delle agenzie, tale modello emerge come molto più problematico di quanto possa apparire in un primo momento. In primo luogo, si deve osservare che disaggregazione e autonomia, oltre a essere dimensioni problematiche da misurare (cfr.

il precedente capitolo), richiedono di essere ulteriormente qualificate. Si è già avuto modo di notare come limitata sia la valenza di forme di disaggregazione strutturale che non si accompagnino a una significativa autonomia, perlomeno manageriale, e, almeno in parte, alla previsione di un diverso quadro di regole in cui operare rispetto alle amministrazioni originarie (*re-regulation*). In secondo luogo, il funzionamento del *performance contract* si presenta problematico nel settore pubblico. Accanto al problema delle asimmetrie informative, problema ben presente nella teoria del principale-agente, si aggiunge il problema specifico della differenza esistente, sia sul piano giuridico che su quello organizzativo, tra il contratto di diritto privato e le convenzioni (o altro) operanti tra ministero e agenzia. Tali convenzioni sono infatti – e questo vale in generale a livello internazionale – dei contratti (sempre, come ovvio, in senso organizzativo) operanti in condizioni di “sostanziale non parità di poteri tra le due parti, a causa della struttura dell’autorità formale, dell’*accountability* pubblica, dell’accesso alle risorse, tutti fattori che rendono questi contratti estremamente sbilanciati da una parte. Mentre il principale può variare il contratto a proprio piacimento, aggiungendo nuove richieste, cambiando le politiche e chiedendo nuovi e diversi servizi, l’agente non detiene in generale un corrispondente diritto di richiedere risorse aggiuntive” (Pollitt et al., 2004, p. 40, trad. nostra).

Oltre che sul piano teorico, una importante sfida al *tripod model* è data dall’evidenza empirica: raramente si osserva la presenza congiunta di tutte e tre le dimensioni nel grado e nella forma sopra richiamati: spesso invece manca il *performance contract*, oppure l’autonomia è sostanzialmente limitata, o magari invece è così elevata da rasentare l’indipendenza. In definitiva, appare falsificata l’ipotesi che tale modello rappresenti un punto d’arrivo necessario della modernizzazione del sistema pubblico, una tendenza necessaria. Il tripode, soprattutto nella sua forma più pura, è in effetti relativamente raro se confrontato con l’assai ampio e variegato panorama della disaggregazione strutturale caratterizzante i sistemi pubblici odierni. Né vi sono motivi teoreticamente inoppugnabili per i quali tale modello rappresenta una tendenza necessaria, un punto d’arrivo al quale non ci si può sottrarre (o perlomeno al quale non possono sottrarsi i sistemi pubblici nei quali sia attivo un significativo programma di riforme, nel quale – per dirla con un’espressione impropria ma espressiva – vi sia la *volontà politica* di modernizzare il sistema pubblico).

Poste queste importanti precisazioni, si ritiene comunque che l’*idealtipo* contrattuale, cioè il modello del tripode, sia uno strumento dalle notevoli potenzialità, se sono identificate le condizioni di operatività coerenti con le caratteristiche di tale modello (condizioni che sono illustrate *infra*). È cioè un modello in grado di contribuire alla modernizzazione del sistema pubblico, seppure il suo ambito di applicabilità sia molto meno esteso di quanto si ritenga comunemente (e fermo restando che l’adozione di tale modello non è in alcun modo una tendenza necessaria, per la quale cioè i governi che non lo

adottano sarebbero semplicemente in ritardo nella modernizzazione del proprio settore pubblico) ma solo un'opzione strategica che i riformatori in una data nazione, esaminando il quadro complessivo delle condizioni in cui si trovano a operare, possono adottare.

Il contributo del modello dell'agenzia contrattuale rappresenta inoltre una *potenzialità*: la presenza delle condizioni di operatività del modello stesso sono una condizione necessaria perché una agenzia costituita secondo il modello contrattuale possa funzionare e produrre prestazioni migliori rispetto ad altre soluzioni organizzative, ma non una condizione sufficiente – non vi è cioè nessun automatismo tra la presenza di tali condizioni di contesto e l'effettiva alta performance di una agenzia. Altri fattori, quali la capacità di definire il concreto assetto istituzionale dell'agenzia tenendo in opportuna considerazione la tradizione di *governance* della nazione, lo specifico contesto determinato dal ministero e dagli altri attori istituzionali nel settore di *policy* di riferimento, la qualità della dirigenza dell'agenzia e del ministero e le modalità delle loro interazioni, influiranno in modo determinante sullo sviluppo e sulle prestazioni effettivamente conseguite dall'agenzia.

Le principali condizioni di operatività perché un'agenzia ispirata all'*idealtipo* contrattuale possa effettivamente funzionare e conseguire prestazioni significative (cioè migliori di quelle che potrebbero essere conseguite con altre formule istituzionali e gestionali) si possono riassumere come segue:

- *policy* e *operation* debbono essere facilmente separabili e distinguibili, in modo che il ministero possa occuparsi della formulazione della *policy*, l'agenzia di implementarla attraverso l'erogazione di servizi e altre attività e le due fasi siano chiaramente identificabili;
- *output* e *outcome* debbono essere:
 - osservabili: cioè il principale può osservare *output* e *outcome* con relativa facilità – la nozione è derivata da Wilson (1989) e ha una valenza eminentemente organizzativa;
 - misurabili: la nozione ha valenza in primo luogo gestionale – a esempio un intervento di una pattuglia di polizia è misurabile (in termini di numero di ore di pattugliamento, di azioni speciali condotte, ecc.) ma non osservabile: il supervisore presso il ministero non ha alcuna possibilità di osservare il personale di polizia mentre questo opera; misurabilità e osservabilità sono tuttavia nella pratica spesso abbastanza sovrapponibili;
 - correlabili: il nesso causale tra *output* e *outcome* deve cioè essere facile da stabilire.

Un caso in cui le condizioni sopra sono riscontrabili è l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate (cfr. il capitolo 5 e, per un'analisi puntuale della convenzione tra Agenzia delle Entrate e ministero come strumento di *performance contract*, Ongaro, 2002). La formulazione delle politiche (priorità nell'identificazione delle aree di lotta all'evasione, linee-guida nel rapportarsi al cittadino-contribuente, ecc.) è chiaramente distinguibile dall'erogazione dei servizi. Gli *output* erogati

dall'Agenzia delle Entrate sono misurabili (anche se non sempre facilmente osservabili): numero e qualità degli accertamenti e dei controlli, servizi di assistenza al contribuente nell'adempimento dei propri obblighi fiscali, ecc. Anche gli *outcome* sono relativamente facili da misurare; prendendo a titolo di esempio la convenzione 2001 (analizzata in dettaglio in Ongaro, 2002), erano identificati tra gli obiettivi chiaramente riconducibili alla categoria degli *outcome*, i seguenti:

- la riduzione dell'evasione fiscale e il correlato incremento del gettito (a parità di pressione fiscale);
- la creazione di un clima di reciproca collaborazione e fiducia tra uffici fiscali e contribuenti;
- la riduzione del contenzioso.

Come si può rilevare, perlomeno il primo e il terzo *outcome* sono invece relativamente facili da misurare (si consideri che in generale la misurazione degli *outcome* è estremamente difficile). Si precisa che l'ultimo obiettivo può essere interpretato in termini di *outcome* in quanto la riduzione del contenzioso si può interpretare come un effetto o impatto sul cittadino-contribuente connesso all'azione dell'agenzia e tale da indurre nello stesso un comportamento meno conflittuale. Tale obiettivo può essere visto come un sotto-caso del precedente, la creazione di un clima di reciproca collaborazione e fiducia. Tuttavia, è utile distinguerlo (come avviene nel testo della convenzione) in quanto si presta a essere misurato, mentre il precedente può essere misurato solo in modo approssimativo tramite questionari sulla soddisfazione dell'utenza e indagini sociologiche sul grado di fiducia nelle amministrazioni fiscali.

Per tutti gli *outcome* identificati si pone il problema della correlazione con gli *output* erogati dall'agenzia. Il clima di collaborazione e fiducia, ma anche la più misurabile riduzione del contenzioso, sono sicuramente influenzati anche da una pluralità di fattori non controllabili dall'agenzia. Accanto a fattori di ordine molto generale, che possono essere indipendenti non soltanto dall'azione delle amministrazioni fiscali ma anche dalla complessiva azione del sistema delle amministrazioni pubbliche, è utile richiamare fattori quali il livello di imposizione fiscale, l'identificazione dei soggetti e della base imponibile e più ampiamente il quadro delle posizioni soggettive determinate dalla legislazione fiscale: essi non sono influenzabili dall'agenzia, ma lo sono, anche se in misura più o meno elevata a seconda del complessivo quadro politico, dal Dipartimento delle Politiche fiscali. Ad esso infatti spetta un ruolo rilevante nell'elaborazione degli atti miranti a ridefinire la complessiva normativa fiscale. Pertanto, parte della responsabilità su tali *outcome* deve essere condivisa fra ministero e agenzia. Nella convenzione è puntualmente precisato che tali *outcome* si possono conseguire attraverso il miglioramento dei servizi resi all'utenza e l'utilizzo di strumenti quali l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale e l'autotutela, cioè gli *output* dell'attività dell'agenzia.

Ancor più chiaramente definito, in termini sia di misurabilità dell'*outcome* che di correlabilità di questo con gli *output*, è il primo degli obiettivi posti, il contrasto all'evasione fiscale e l'incremento del gettito.

Per la misurazione dell'evasione fiscale sono infatti disponibili indici, che ne permettono la stima e soprattutto la rilevazione di eventuali trend di miglioramento. Per quanto riguarda la correlabilità, essa è facilmente individuabile con l'accrescimento del numero e della qualità degli accertamenti e dei controlli, nonché delle verifiche. Inoltre, anche se ovviamente l'evasione fiscale è influenzata anche da un ampio insieme di fattori, di ordine giuridico ed economico, ma anche culturale ed etico, le variazioni da un anno all'altro possono essere in modo abbastanza diretto correlate a tali *output* (perlomeno in assenza di provvedimenti normativi esplicitamente mirati all'emersione dell'evasione).

Accanto all'Agenzia delle Entrate, vi sono altre realtà che presentano condizioni di operatività simili, ma per le quali il modello contrattuale non è stato impiegato fino in fondo, o non è stato attivato del tutto. Nel novero delle agenzie studiate, si possono considerare Apat, Arpa Piemonte (e dunque, si presume, in generale le Arpa regionali), Ersaf e, per alcuni versi, Ama Milano. Alcune delle stesse agenzie indicate nel D.Lgs. n. 300/1999, poi successivamente non attivate, si prestano a operare secondo tale modello. Al di fuori del novero delle agenzie attualmente esistenti, altri ambiti attualmente in amministrazione diretta da parte di ministeri potrebbero essere riformati ricorrendo al modello dell'agenzia contrattuale.

Mentre il modello contrattuale è un *idealtipo* riconosciuto come tale e studiato, talvolta con accenti molto critici, dalla letteratura scientifica (Pollitt et al, 2004) e in essa criticamente esaminato, il secondo *idealtipo* che si propone all'attenzione del lettore ha una origine parzialmente diversa. Da un lato, sul piano dottrinario, si fa riferimento ai *traditional boards* (Pollitt et al., 2004, p. 35 e Hood e Jackson, 1991); la loro istituzione si basa su dottrine amministrative che propugnano un modello di agenzia i cui tratti salienti sono l'autonomia come garanzia di neutralità (e dunque una sostanziale assenza di contrattualizzazione), la concentrazione di professionalità presso l'agenzia in questione e un ambito di azione che in generale ricomprende sia la formulazione delle politiche che la loro implementazione (e dunque viene tendenzialmente meno la distinzione tra *policy* e *operation*). Dall'altro lato, però, tale modello non è stato né teorizzato, né codificato in documenti degli operatori. Anche in questo caso, vi è però un riferimento reale abbastanza vicino al modello (come è l'esperienza britannica di *Next steps* per le agenzie contrattuali) ed è, a nostro avviso, rappresentato dall'esperienza delle agenzie svedesi (Pierre, 2004). È anzi proprio guardando a tale esperienza che si possono meglio qualificare alcune delle caratteristiche di tale modello.

L'*idealtipo* della neutralità e del centro di competenze presenta le seguenti caratteristiche:

- l'agenzia ha una significativa autonomia, che per molti versi si qualifica come una sorta di *indipendenza* dal ministero; al vertice vi è tipicamente un comitato o consiglio direttivo (*board*) che, una volta nominato, si fa garante dell'autonomia dell'agenzia;

- l'agenzia opera come garante e in certo senso come meccanismo di rinforzo per l'attuazione del principio di neutralità dell'azione amministrativa, filtrando l'influenza diretta della politica sulla gestione (cosiddetto *micro-management*);
- l'agenzia integra *policy* e *operation* e non vi è in tal senso una netta divisione del lavoro con il ministero di riferimento; spesso anzi una agenzia si interfaccia con più ministeri e la propria azione si sovrappone e si combina con quella dei ministeri (fenomeno questo tipico delle agenzie nel sistema statunitense);
- l'agenzia è serbatoio e luogo di crescita di competenze professionali molto specialistiche²; è serbatoio in quanto in essa si concentrano i *professional* che svolgono una determinata funzione nel sistema pubblico; è luogo di crescita delle competenze in quanto l'agenzia (che spesso assume le caratteristiche della *burocrazia professionale*, per fare riferimento alla ben nota tassonomia proposta da Mintzberg, 1985) crea le condizioni per il reciproco arricchimento professionale degli operatori;
- i meccanismi di controllo e di *accountability* sono mediati da articolate e differenti strutture di *governance*.

Per meglio comprendere tale modello si consideri che in Svezia le agenzie furono costituite in un periodo in cui il sovrano abusava dei suoi poteri assoluti, come un mezzo per limitare i poteri della amministrazione nei confronti del cittadino (Pierre, 2004, pp. 203-04).

Nei termini dell'analisi sviluppata nei capitoli precedenti, si tratta dunque di agenzie che hanno:

- *un alto grado di separatezza, una bassa specializzazione sulle operation e un qualunque grado di task complexity*. Si tratta cioè in generale di agenzie, nettamente distinte dal ministero, che si occupano sia di formulazione delle politiche che della loro implementazione, andando a intervenire talvolta in un singolo ambito di *policy*, altre volte in una molteplicità di ambiti, e occupandosi talvolta di funzioni molto ben delimitate, e altre volte di una ampia gamma di funzioni;
- *una autonomia manageriale alta, una autonomia strategica alta, e una qualunque autonomia finanziaria* (che però è più probabilmente bassa o medio-bassa). Rispetto al precedente modello, si tratta dunque di agenzie che, almeno in parte, definiscono anche gli obiettivi strategici da perseguire;
- *la sostanziale assenza di contrattualizzazione e in particolare di un performance contract*. Anche se, va specificato, forme di rendicontazione sulla performance possono e in effetti debbono essere determinate dalla struttura di *governance* dell'agenzia stessa; la rendicontazione sul proprio operato non avviene però sulla base dei risultati definiti nel *performance contract*, che anzi non esiste proprio.

Anche in questo caso, si tratta di un modello di riferimento, che non rappresenta in alcun modo una tendenza necessaria. Al presentarsi di determinate condizioni, tale modello appare in grado di per-

2. Si precisa, per evitare fraintendimenti, che centri di competenze di assoluto valore possono ovviamente essere anche le agenzie contrattuali: un chiaro esempio è l'Agenzia delle Entrate. In quest'ultima, tuttavia, il ruolo dei *professional* non è così determinante nel caratterizzare il funzionamento dell'agenzia.

mettere un significativo miglioramento del funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Il miglioramento delle prestazioni, come prima, dipende da una varietà di fattori e deve essere inteso come potenziale. Tale modello rappresenta tuttavia un possibile strumento di miglioramento se sono verificate alcune condizioni generali che si possono riassumere come segue:

- la natura delle attività svolte richiede l'esercizio di una discrezionalità motivata dal contenuto tecnico della funzione svolta e dall'opportunità di limitare l'invadenza della politica (micro-management) in scelte che debbono essere dettate da criteri professionali e nelle quali la neutralità dell'azione amministrativa è di significativa importanza;
- lo svolgimento dell'attività si basa sulla presenza di un corpo professionale³ (giuristi, medici, farmacologi, ingegneri, architetti, urbanisti, ecc.) e la preparazione e qualità dei professionisti impiegati è fattore determinante la qualità complessiva della funzione svolta.

Un esempio significativo in tal senso è Aran (cfr. capitolo 4). Essa infatti svolge una funzione per la quale è necessario garantire una continuità di indirizzo nella regolazione anche al variare delle maggioranze politiche (a tutti i livelli dei diversi comparti di contrattazione) e assicurare che la funzione di negoziazione abbia un contenuto tecnico e professionale protetto da eventuali convenienze politiche di breve periodo. Un altro esempio è, almeno per parte della attività svolte, quello di Aifa, che si occupa della regolazione dei processi di sviluppo e immissione sul mercato di farmaci – processi che almeno in parte debbono essere indirizzati da priorità definite su base professionale (che naturalmente non significa non contengano un margine di discrezionalità in capo ai soggetti decisori) e i cui criteri sono definiti nell'ambito di una comunità scientifica di riferimento.

Per tali agenzie le strutture di *accountability* sono profondamente diverse, basata sulla complessiva struttura di *governance* posta in essere e su regole, anche molto differenziate, di rendicontazione e responsabilizzazione (sul caso dell'Agenzia europea del farmaco, si confronti l'interessante contributo di Metcalfe, 2000; su alcune problematiche emergenti di *accountability* determinate dai processi di riforma in corso in diverse nazioni dell'Ocse, cfr. Ongaro, 2003).

3. Il termine è ovviamente usato in senso generale e non fa riferimento soltanto alle professioni per le quali esiste un ordine o associazione di riferimento codificati dalla normativa.

7.3 L'istituzione di nuove agenzie per la riforma del settore pubblico italiano: alcuni criteri di riferimento

Come impiegare i due modelli *idealtipici* di agenzie individuati nel precedente paragrafo? Quali indicazioni per la riforma del settore pubblico italiano emergono più in generale dall'analisi svolta nel presente volume?

Alcune considerazioni possono essere elaborate. Chiarito (nel primo paragrafo) che obiettivo di ogni riforma ispirata all'idea di estendere il ricorso al modello delle agenzie è conseguire un miglioramento nelle prestazioni – rendere cioè le prestazioni offerte migliori di quelle che potrebbero essere conseguite con altre formule istituzionali e gestionali⁴ – e del complessivo funzionamento del sistema pubblico *una prima conclusione che si può trarre è che il modello contrattuale di agenzia ha nel sistema pubblico italiano ampi margini di estensione*. Si è già avuto modo di osservare nel precedente paragrafo, infatti, che vi sono diverse realtà che presentano condizioni di operatività che rendono, a parità di altri fattori, favorevole l'adozione del modello contrattuale ma per le quali tale modello non è stato impiegato fino in fondo, o non è stato attivato del tutto. Si tratta di realtà che in alcuni casi operano già come agenzie, in altri casi di attività svolte in gestione diretta dai ministeri, oppure tramite altre formule istituzionali⁵. Laddove tale modello è stato impiegato (come nel caso dell'Agazia delle Entrate), ha prodotto risultati complessivamente positivi, portando conferma alle potenzialità dell'approccio.

Una seconda conclusione è che vi è ampio spazio anche per il modello di agenzia della neutralità e del centro di competenze, a patto di riconoscere con chiarezza le caratteristiche di tale modello, il suo ambito di applicabilità, le profonde differenze rispetto al modello contrattuale. Anche in questo caso possono essere portati casi che hanno prodotto risultati positivi, a conferma della validità almeno potenziale di tale approccio. È il caso a esempio di Aran, centro di competenze riconosciuto che opera in un settore, quello delle politiche del personale delle amministrazioni pubbliche, sicuramente difficile e complesso. La strada di tale modello potrebbe in non poche aree di attività essere percorsa con risultati potenzialmente positivi, creando agenzie autonome (ben diverse dai molti enti pubblici dotati di ridotta autonomia ed esposti a interferenze nel proprio *micro-management*) in grado di costituire centri di competenze importanti per il buon funzionamento del sistema pubblico.

L'efficacia di ogni intervento di estensione delle agenzie nel panorama del settore pubblico italiano richiede però, ed è *questa la terza conclusione, una revisione di alcuni criteri, espliciti o impliciti, contenuti nel D.Lgs. n. 300/1999*. In primo luogo, come evidente dalla linea di argomentazione sin qui sviluppata, è fondamentale identificare almeno due tipi distinti di agenzie, corrispondenti ai modelli individuati. Questo intervento tuttavia non basta. Per entrambi i modelli è necessario ipotiz-

4. Tra le altre formule istituzionali, va sottolineato, non deve esclusa a priori la stessa amministrazione diretta del servizio da parte del ministero, che resta un'alternativa sempre possibile anche se da ormai quasi due decenni è sicuramente *fuori moda* nella retorica delle riforme.

5. Sulla nozione di formula istituzionale e per una rassegna delle tipologie di formule istituzionali alle quali possono ricorrere le amministrazioni pubbliche, cfr. Rebora e Meneguzzo, 1990.

zare una *re-regulation*, cioè una regolamentazione apposita delle agenzie che garantisca loro condizioni di operatività diverse da quelle delle altre amministrazioni, altrimenti interventi di disaggregazione strutturale rischiano solo di moltiplicare le *burocrazie*, anziché creare organismi nuovi e dalle prestazioni superiori. Gli istituti giuridici attualmente impiegati per le agenzie già costituite (si fa riferimento all'esperienza dei casi studiati), cioè la società per azioni, l'ente pubblico non economico e l'ente pubblico economico (soprattutto l'istituto dell'ente pubblico non economico, quello di gran lunga più utilizzato) non appaiono infatti del tutto adeguati a permettere lo sviluppo di forme di gestione e di modelli di organizzazione interna fortemente innovativi (anche se, come osservato nei capitoli precedenti, alcune esperienze di innovazione significativa vi sono state). Anche sul piano del contratto collettivo di lavoro di riferimento dovrebbe essere riconosciuta tale specificità, cosa che in parte è già avvenuta con il contratto delle agenzie fiscali, ma certo non in modo esteso al più ampio sistema pubblico.

Proprio la considerazione della opportunità di una specificità contrattuale per le agenzie permette una chiarificazione: il termine inglese *re-regulation* significa che una nuova e diversa regolazione deve essere effettuata al fine di sfruttare appieno le opportunità del modello delle agenzie. Coerentemente con la cultura pragmatica dei popoli anglosassoni in generale, tale intervento *non* deve essere inteso come una regolamentazione di dettaglio del fenomeno, anzi: il modello delle agenzie, così imperniato sull'autonomia, dovrebbe basarsi su poche regole, facili da cambiare negli elementi che si rivelassero controproducenti (*trial and error*: apprendimento a partire dagli errori, purtroppo inevitabili), integrate, per quegli elementi di necessaria regolamentazione del personale, attraverso il contratto collettivo di lavoro, strumento che si presta a essere modificato e adattato alle mutevoli esigenze con una certa facilità. Principio cardine della regolamentazione delle agenzie dovrebbe essere che “tutto ciò che non è vietato è lecito”; in altre parole all'operato delle agenzie dovrebbero essere posti solo alcuni precisi paletti, mentre per tutto il resto la regolamentazione delle agenzie dovrebbe lasciare il più ampio spazio all'adozione di nuove e diverse formule organizzative.

La regolamentazione di cui sopra dovrebbe applicarsi esclusivamente alle agenzie. Altri fenomeni di disaggregazione strutturale e di autonomizzazione (come le *authority*, le imprese pubbliche, i *quangos*, ecc.) verrebbero esplicitamente esclusi.

Infine, come evidente, lo sviluppo, e per certi versi il rilancio, del modello delle agenzie per la riforma della pubblica amministrazione italiana richiede un'attenta individuazione delle aree di attività che possono essere, almeno potenzialmente, gestite attraverso agenzie. Questo richiede una *mappatura* – peraltro in parte già disponibile anche da altri studi (come un recente lavoro della Corte dei Conti, cfr. Raimondi, 2005) – delle caratteristiche e condizioni di operatività dei *nuclei di attività* attualmente svolte dai vari ministeri e dalle altre amministrazioni.

7.4 Lo sviluppo istituzionale e organizzativo delle agenzie attualmente esistenti: alcune indicazioni emerse dallo studio

La prima linea di intervento proposta si basa sull'assunto che vi siano le condizioni politico-istituzionali per effettuare interventi ad hoc sul disegno istituzionale delle agenzie. Laddove vi siano tali, ampi, margini di manovra, si potrebbe:

- *ridefinire, in taluni casi, le funzioni e i confini organizzativi dell'agenzia*; in particolare le situazioni che più tipicamente si possono presentare sono quelle che richiedono interventi nella direzione di:
 - disaggregare in misura maggiore l'agenzia dal ministero, e soprattutto di conferire una maggiore autonomia manageriale ad alcune agenzie che, seppur nominalmente tali, sono ancora di fatto incardinate nel ministero/assessorato, pur essendoci per esse le condizioni per operare come agenzie secondo il modello contrattuale;
 - scorporare da alcune agenzie focalizzate sulle *operation* i nuclei di attività che riguardano il supporto alla formulazione delle *policy* o viceversa di togliere ad agenzie focalizzate sulla elaborazione delle politiche nuclei di attività relativi alla implementazione delle stesse; complementariamente, in taluni casi è ipotizzabile l'aggregazione di agenzie o *parti* delle stesse al fine di realizzare agenzie maggiormente omogenee;
 - riconoscere la funzione svolta da alcune agenzie che rappresentano un filtro tecnico e professionale nella elaborazione di alcune politiche pubbliche e conferire loro una effettiva autonomia strategica bilanciata da una adeguata struttura di *governance* e di *accountability*;
- *sviluppare il ricorso al performance contract*, in modo sostanziale e non formale e dunque legando allo stesso importanti incentivi, che contribuiscano al risultato economico dell'agenzia nel suo complesso e che siano correlati alla retribuzione della dirigenza.

Dall'altra parte, a un livello di intervento più sul piano del funzionamento che su quello della modifica del disegno istituzionale, si potrebbero attivare forme di *benchmarking* tra le agenzie (per una analisi del *benchmarking* come approccio al miglioramento continuo nelle pubbliche amministrazioni e per una disamina delle fasi in cui si articola tale approccio, cfr. Corso et al., 1998). Questo processo può essere attivato, in primo luogo, tra le agenzie del settore pubblico italiano, prescindendo dunque in una prima fase dalla ricerca del *best in class* a livello internazionale, operazione beninteso potenzialmente estremamente proficua e per più versi, in ultima analisi, indispensabile, ma che richiede di adottare gli strumenti concettuali adatti a comparare i contesti culturali e politico-amministrativi in cui operano le diverse agenzie e di intervenire successivamente anche con riforme del disegno istituzionale (sul trasferimento all'Italia di modelli esteri di management pubblico – cosiddetto *policy transfer in public mana-*

gement – cfr. Ongaro, 2004). Un approccio attivabile in tempi più brevi, e comunque ragionevole, è quello di combinare il *benchmarking* settoriale, cioè fra agenzie operanti nello stesso settore, laddove questo sia possibile (quantomeno per l'esistenza di agenzie omologhe operanti nello stesso settore e cioè prevalentemente ai livelli regionale e locale), con una forma di *benchmarking* con il *best in class* a livello di settore pubblico italiano.

Si osserva che il *benchmarking* richiede sempre di identificare le specifiche prestazioni oggetto del processo di analisi e trasferimento delle *practice* da una azienda alle altre aziende oggetto dell'esercizio di *benchmarking*. Ne deriva che per ogni prestazione vi potranno essere uno o più casi *benchmark* dai quali effettuare il trasferimento della/e *practice*. Non vi è dunque un'unica agenzia da imitare, ma diverse agenzie ciascuna delle quali può costituire parametro di miglioramento in relazione a una o più prestazioni, comunque sempre ben specificate e identificate. In concreto dunque si potrà prendere a modello il *performance contract* esistente tra un dato ministero e agenzia in relazione ad alcune caratteristiche dello stesso, un altro contratto in relazione ad altre caratteristiche, una terza agenzia per quanto riguarda la qualità del disegno organizzativo, una quarta per quanto concerne la flessibilità e capacità di innovare e così via. Inoltre, le *practice* identificate dovranno attentamente essere esaminate in relazione al contesto o ambito di applicabilità (sul tema cfr. la trattazione di Bardach, 1998 e Barzelay, in corso di pubblicazione; per un'applicazione al caso italiano, Ongaro, 2005b). Il trasferimento di una *practice* richiede l'esame attento delle condizioni sotto le quali tale *practice* permette il miglioramento delle prestazioni e la verifica che simili condizioni esistano anche nell'agenzia nella quale si intende adottare la *practice*. Una medesima pratica può infatti produrre, in circostanze diverse, risultati estremamente differenti.

Lo sviluppo delle agenzie e una revisione delle attuali modalità di funzionamento richiede dunque una attenta mappatura delle caratteristiche e condizioni di operatività delle stesse. Su questa base, è possibile avviare forme di *benchmarking* che permettano di apprendere dalle esperienze esistenti, talune molto valide, e di avviare processi di miglioramento delle agenzie italiane.

Riferimenti bibliografici

J. Auger, *Les agences administratives dans trois pays de l'Ocde*, Enap (internet paper), 2000

E. Bardach, *Getting agencies to work together*, Brooking Istitutions Press, Washington D.C., USA, 1998

M. Barzelay, *The new public management*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2001

M. Barzelay, *Learning from second-home experience: case study methodology for extrapolation-oriented research*, in corso di pubblicazione su "Governance"

M. Bevir, R.A.W. Rhodes and P. Weller, *Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector*, in "Public Administration", vol. 81, n. 1, 2003a, pp. 1-17

M. Bevir, R.A.W. Rhodes and P. Weller, *Comparative Governance: Prospects and Lessons*, in "Public Administration", vol. 81, n. 1, 2003b, pp. 191-210

E. Borgonovi, *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979

E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005 (3a ed.)

J. Boston, J. Martin, J. Pallot and P. Walsh, *Public Management: the New Zealand model*, Oxford University Press, Auckland, 1996

G. Capano, *Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*, in "Public Administration", vol. 81, n. 4, 2003, pp. 781-801

- N. Carter and P. Greer, *Evaluating agencies: Next Steps and performance indicators*, in "Public Administration", n. 71, 1993, pp. 407-416
- P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999
- M. Corso, A. Doumoulin, F. Fumero ed E. Ongaro, *Il benchmarking nelle pubbliche amministrazioni: un'esperienza presso il Politecnico di Milano*, in "Azienda Pubblica", n. 5/98, 1998
- P. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempsted, 1991
- W.G. jr. Dyer and A.I. Wilkins, *Better stories, not better construct to generate theory: a rejoinder to Eisenhardt*, in "Academy of Management Review", n. 18 (3), 1991, pp. 613-9
- K.M. Eisenhardt, *Building theories from case study research*, in "Academy of Management Review", n. 14 (4), 1989, pp. 532-50
- P.E. Evans, D. Reuschmeyer and T. Skocpol (a cura di), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985
- G. Fattore, *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Egea, Milano, 2005
- P. Fedele ed E. Ongaro, *La governance interistituzionale*, in V. De Magistris, E. Ongaro e G. Valotti (a cura di), *La Public Governance nel Regno Unito*, Formez, Roma, 2004
- F. Gains, *Implementing privatisation policies in Next Steps agencies*, in "Public Administration", n. 76, 1998, pp. 713-729
- B.G. Glaser and A.L. Strauss, *The discovery of grounded theory strategy for qualitative research*, Aldine de Gruyter, Chicago, 1967
- P. Greer, *The Next Steps initiative: an examination of the agency framework documents*, in "Public Administration", n. 70, 1992, pp. 89-00
- P. Greer, *Next Steps origins: transforming central government*, Open University Press, 1994
- E. Gualmini, *Le riforme amministrative in prospettiva comparata*, in "Amministrare", a. XXXI n. 1, 2001, pp. 5-45
- E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Edizioni Laterza, Bari, 2003

D.C. Hague, W.J.M. McKenzie and A.P. Barker, *Public Policy and Private Interest: The Institutions of Compromise*, Holmes and Meier Ed., New York, 1975

C. Hood and M. Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth, 1991

J. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Little Brown, Boston, 1994 (2nd edition)

D. Levinthal, *A survey of agency models of organisations*, in "Journal of Economic Behavior and Organisations", vol. 9, 1988, p. 155

F. Longo, *Federalismo e decentramento*, Egea, Milano, 2001

L. Metcalfe, *Linking levels of government: European integration and globalization*, in "International Review of Administrative Science", vol. 66, 2000, pp. 119-142

J. Meyer and B. Rowan, *Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony*, in "American Journal of Sociology", 83, 2, 1977, pp. 340-363

H. Mintzberg, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1985 (ed. orig. *Designing effective organizations: structures in five*, Prentice Hall, Englewood Cliffs)

M. Moore, *Creating public value. Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge, 1995

R. Mukherjee and J.K. Wilkins, *Unbundling bureaucracy through agency creation*, in "The Institute of Public Administration of Canada" (internet paper), 1999

National Audit Office, *Improving Service Delivery. The Role of Executive Agencies*, London, 2003

W. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, London, 1973

D.C. North, *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

Oecd, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Governments Bodies*, in "Global Forum on Governance", London, 2002

E. Ongaro, *La convenzione tra Ministero delle Finanze e Agenzia delle Entrate: analisi e linee di sviluppo come strumento di performance*

management, in R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Rubbettino, Roma, 2002

E. Ongaro, *Problematiche emergenti di accountability nel contesto del decentramento e delle riforme del management pubblico*, in F. Pezzani (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003

E. Ongaro, *Policy transfer in public management: a review of some key issues*, in L. Metcalfe, P. Magri and E. Ongaro (a cura di), *Management of International and Supranational Organisations*, Egea, Milano, 2004

E. Ongaro, *Modelli per l'analisi comparativa e il trasferimento di esperienze estere in materia di riforma dei sistemi di management pubblico*, in F. Pezzani (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005a

E. Ongaro, *Pratiche per la gestione del decentramento e modelli di intergovernmental management*, in E. Ongaro e G. Valotti (a cura di), *La gestione del decentramento*, Milano, Giuffrè, 2005b

E. Ongaro, *The dynamics of devolution processes in legalistic countries: organisational change in the Italian public sector*, in corso di pubblicazione su "Public Administration"

A. Panebianco, *Comparazione e spiegazione*, in G. Sartori e L. Morlino (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1991

M.Q. Patton, *Qualitative research & evaluation methods*, Sage, Thousand Oaks, 2002

B.G. Peters, *Institutional theory in political science*, The Tower Building, London, 1999

A. M. Pettigrew, *Longitudinal field research on change: Theory and practice*, in "Organization Science", 1-3, 1990, pp. 267-291

J. Pierre, *Central agencies in Sweden: a report from Utopia*, in C. Pollitt e C. Talbot (a cura di), *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York, 2004

L. Pliatzky, *Report on Non-Departmental Public Bodies*, Hmso, London, 1980

L. Pliatzky, *Quangos and agencies*, in "Public Administration", n. 70, 1992, 1992, pp. 555-563

L. Pliatzky, *Quangos and Agencies*, in "Public Administration", vol. 70, 1992, p. 558

C. Pollitt, *Performance management in practice: a comparative study of executive agencies*, in "Journal of Public Administration. Research and Theory", 16, pp. 25-44, 2005

C. Pollitt e G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002

C. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen and C. Talbot, *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", January 2001

C. Pollitt and C. Talbot (a cura di), *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York, 2004

C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield and A. Smullen, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2004

W. Powell and P. Di Maggio (a cura di), *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991

C.C. Ragin, *The comparative method*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1987

C. Raimondi, *La riforma del bilancio e la riforma costituzionale in Francia: l'evoluzione del concetto di accountability e la sperimentazione di nuovi strumenti di programmazione strategica*, in F. Pezzani (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005

G. Reborà e M. Meneguzzo, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990

G. Reborà, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 1999

P. Rondo Broveto, *Le relazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996

A. Roberts, *Performance-based organisations: assessing the Gore*

plan, in "Public Administration Review", 57, n. 6, 1997, pp. 465-476

A. Schick, *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, State Services Commission, Wellington, 1996

A. Schick, *Why most developing countries should not try New Zealand reform*, (internet paper), 1998

H.A. Simon, *Administrative Behaviour*, MacMillan, New York, 1947 (1a edizione)

S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (a cura di), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992

C. Talbot, *The agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue*, in C. Pollitt and C. Talbot (a cura di), *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York, 2004

G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mithcell, *Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life*, Sage, London, 1991

J.D. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw Hill, New York, 1967

UK National Audit Office, *Improving Service Delivery. The Role of Executive Agencies*, London, 2003

G. Valotti, *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano, 2000

K. Verhoest, B.G. Peters, G. Bouckaert and B. Verschuere, *The study of organisational autonomy: a conceptual review*, in "Public Administration and Development", vol. 24, issue 2, 2004a, pp. 101-118

K. Verhoest, B. Vershuere, B.G. Peters and G. Bouckaert, *Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management*, in "Management International", 9, 1, 2004b, pp. 25-35

O.E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, 1996

J.Q. Wilson, *Bureaucracy: what agencies do and why they do it*, Basic Books, 1989

R.K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, London, 2003

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti
con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003;

Nuova edizione giugno 2004

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale
nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese,
associazioni e cittadini
nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale

Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza

Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Indagine sulla diffusione delle pratiche di *outsourcing*

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto

Rubbettino, aprile 2002

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

Rubbettino, marzo 2006

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Sperimentare in ottica di genere

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di marzo 2006
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it