

ACCORDO

ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241

La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della funzione pubblica

e

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Istituto centrale per gli archivi

per la realizzazione di un Progetto di ricerca

**sul tema “Governare la complessità. Gli uffici di diretta collaborazione e
l’alta amministrazione centrale e periferica nel tempo della mobilità e
delle Reti”**

PREMESSO CHE

VISTO l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

VISTO l'articolo 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Dipartimento della funzione pubblica;

VISTO l'articolo 14 del D.P.C.M. 1 ottobre 2012, concernente l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativo al Dipartimento della funzione pubblica quale struttura che cura il coordinamento e la verifica delle attività in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento alle innovazioni dei modelli organizzativi e procedurali finalizzate all'efficienza, efficacia ed economicità, anche relativamente all'attuazione delle riforme concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni;

VISTO il decreto del Ministro dei beni ed attività culturali 7 ottobre 2008, con il quale viene definito l'ordinamento dell'Istituto centrale per gli archivi (ICAR) ed in particolare l'articolo 1, comma 1, ove si prevede che il predetto Istituto “svolge attività di studio, ricerca, elaborazione di metodologie in materia di ordinamento e inventariazione di archivi storici, gestione e conservazione degli archivi in formazione, applicazione di nuove tecnologie”;

VISTO l'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ove è previsto che il Governo adotti uno o più decreti di riorganizzazione dell'amministrazione centrale, ivi inclusi gli uffici di gabinetto;

CONSIDERATO che l'Istituto è responsabile dello sviluppo, gestione e manutenzione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) e degli otto Portali Tematici a questo integrati; del Sistema Informativo Unificato delle Soprintendenze Archivistiche (SIUSA) e del Sistema Guida Generale degli Archivi di Stato;

CONSIDERATO che il progetto SAN è aperto alla partecipazione attiva e alla collaborazione con tutti i soggetti pubblici e privati nazionali ed esteri e con organismi internazionali; sostiene lo sviluppo e la diffusione di software aperto e riutilizzabile, aderente agli standard internazionali, per agevolare l'interoperabilità dei sistemi; promuove la conoscenza degli archivi e delle istituzioni che li hanno prodotti;

CONSIDERATO che le attività di coordinamento, aggiornamento, integrazione e normalizzazione e indicizzazione dei sistemi archivistici di rilevanza nazionale quali SIAS, SIUSA e Guida Generale comporta lo sviluppo di attività di approfondimento, di studio e di raccolta di dati concernenti la storia delle istituzioni del nostro Paese;

stipulano il presente

ACCORDO DI COLLABORAZIONE

Art.1

Oggetto e programma della ricerca

1. Il presente Accordo disciplina la collaborazione istituzionale e gli impegni reciproci tra le Amministrazioni sopra indicate per la realizzazione della ricerca "Governare la complessità. Gli uffici di diretta collaborazione e l'alta amministrazione centrale e periferica nel tempo della mobilità e delle Reti", il cui oggetto e programma è quello analiticamente descritto nell'Allegato 1.

ART. 2

Impegni specifici dell'Istituto centrale per gli archivi

1. L'Istituto centrale per gli archivi, nell'ambito degli obiettivi e del programma della ricerca, provvede a sviluppare la parte operativa del progetto secondo le linee riportate nell'Allegato 1.

ART. 3

Impegni specifici del Dipartimento della funzione pubblica

1. Il Dipartimento della funzione pubblica partecipa al Comitato d'indirizzo di cui al successivo art. 5 e fornisce il supporto necessario quale Amministrazione titolare dei profili organizzativi delle amministrazioni centrali.

ART. 4

Risorse finanziarie e modalità di erogazione del pagamento

1. La ricerca è finanziata con i fondi della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica CdR 6 capitolo 400 per l'esercizio finanziario 2016, per un importo massimo di € 36.000,00 complessive, con tre erogazioni di pari importo effettuate alla scadenza di ogni fase progettuale prevista nell'allegato 1. Non è dovuta IVA trattandosi di amministrazioni pubbliche.

ART. 5

Comitato di Indirizzo

1. Per la realizzazione del presente Accordo è prevista la costituzione di un Comitato di indirizzo delle attività, presieduto dal Capo del Dipartimento della funzione pubblica, Cons. Pia Marconi, composto:
 - a) dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, professore ordinario di diritto amministrativo;
 - b) dal Dott. Stefano Vitali, direttore dell'Istituto centrale per gli archivi;

- c) dalla Dottoressa Antonella Mulè, funzionaria dell'Istituto centrale per gli archivi;
2. Il Comitato di Indirizzo ha compiti di indirizzo, supervisione delle attività di progetto e vigilanza; più esattamente provvederà a:
 - a) svolgere azioni di coordinamento al fine di agevolare e semplificare la realizzazione integrata degli interventi;
 - b) definire azioni di raccordo e coordinamento per le eventuali attività di comunicazione del progetto.
 3. Il Comitato di Indirizzo può intraprendere qualsiasi iniziativa per la buona riuscita della ricerca, oltre naturalmente ad elaborare proposte ed indicazioni di carattere programmatico e operativo.
 4. Il Comitato di indirizzo può svolgere le proprie riunioni con modalità *on line*.

Art. 6

Efficacia e durata

1. L'Accordo avrà efficacia tra le Parti a partire dalla data di registrazione dello stesso da parte dei competenti organi di controllo e ha durata fino al 30 settembre 2017, salvo motivata proroga adottata previo parere del Comitato di indirizzo di cui all'articolo 5.
2. La proroga delle attività non potrà in alcun caso comportare incremento del finanziamento.

ART. 7

Modifiche dell'Accordo

1. Il presente Accordo può subire modifiche e/o integrazioni su richiesta di una delle due Parti in ragione di cambiamenti intervenuti nel

contesto di riferimento. Le modifiche e/o integrazioni saranno apportate mediante apposito atto sottoscritto da entrambe le parti, in appendice al presente Accordo, previo parere del Comitato di indirizzo di cui all'articolo 5.

ART. 8

Controversie e foro competente

1. In caso di controversia, prima che una delle Parti proponga giudizio, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 15 e 11, Legge 7 agosto 1990 n. 241, le Parti dovranno tentare una conciliazione bonaria, da esprimersi entro 30 giorni dalla comunicazione della richiesta effettuata da una delle due parti interessate.
2. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 15, Legge 7 agosto 1990 n. 241, le eventuali controversie che dovessero insorgere in merito all'esecuzione del presente Accordo sono riservate al Foro di Roma.

Roma, 31 agosto 2016

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
culturali**

Dipartimento della Funzione Pubblica

Dott.ssa Pia Marconi

Ministero dei beni e le attività

Istituto centrale per gli
archivi

Dott. Stefano Vitali

Progetto per una ricerca sul tema “Governare la complessità. Gli uffici di diretta collaborazione e l’alta amministrazione centrale e periferica nel tempo della mobilità e delle Reti”.

Il presente progetto costituisce il seguito, e in un certo senso lo sviluppo logico, della ricerca appena esauritasi e consegnata dall’ICAR nel 2015, vertente sui “Gabinetti ministeriali 1861-2015”. Si ricorda che quella prima ricerca, svolta dal medesimo gruppo di ricercatori sotto l’egida dell’ICAR, si è concretizzata in tre distinte tipologie di prodotti finali:

- a) **Una banca dati informatizzata** su tutti i responsabili dei gabinetti, degli uffici legislativi e degli uffici comunicazione e/o stampa nell’arco dell’esperienza unitaria, 1861-2015 (nomi e altri dati essenziali, durata degli incarichi);
- b) **Una serie di biografie** in forma narrativa e distesa dei principali esponenti di questa élite, comprensive di dati più diffusi relativi alla nascita, origine familiare, formazione culturale e professionale, incarichi ricevuti, durata e contenuti di essi, relazioni col personale politico, pensionamento, eventuale bibliografia, fonti della ricerca;
- c) **Una serie di 20 interviste** ad altrettanti capi degli uffici di diretta collaborazione “di lungo corso”, nelle quali essi, rispondendo in video alle domande di due intervistatori, hanno ripercorso le proprie esperienze fornendo preziose e inedite notizie sulle concrete vicende da essi vissute nell’espletamento delle relative responsabilità.

Questo primo patrimonio di dati, corredato di un report intitolato “*Gli uffici di gabinetto: il ‘metronomo’ dell’amministrazione della riforma*”, consente di operare **prime riflessioni di sintesi** sulle linee di tendenza affermatesi nel passato e in particolare sugli insegnamenti che se ne possono trarre in vista di una

riorganizzazione di questi uffici e del loro ruolo nell'ambito dell'attuale processo di riforma amministrativa. La legge 7 agosto 2015, n. 124, infatti, contiene alcuni principi di delega relativi agli uffici di diretta collaborazione: in particolare, nell'articolo 8, comma 1, lettera c), nn. 3) e 4), si prevede la definizione dei procedimenti di designazione o di nomina di competenza, diretta o indiretta, del Governo o di singoli Ministri e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri, anche al fine di garantire un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale. Nell'ottica complessiva del già avviato processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'introduzione di una specifica disciplina degli uffici di diretta collaborazione (comunemente indicati anche come uffici di *staff*) si collega al quadro più generale del procedimento di riforma della dirigenza e del pubblico impiego, cui la legge da ultimo citata dedica espressamente gli articoli 11 e 17.

2. Il presente nuovo progetto di ricerca mira ad ampliare le conoscenze sugli uffici di diretta collaborazione, individuando una serie di dati rilevanti, utilizzabili dall'attuale legislatore della riforma e volti a rendere più efficiente il successivo processo di implementazione volto alla riorganizzazione e radicale trasformazione degli stessi. In esso si prevede:

a) L'ulteriore **valorizzazione della banca dati, in particolare lo sviluppo su di essa di una serie di elaborazioni (tabelle ecc.) relative all'incrocio delle informazioni accumulate**, che consentano un approfondimento dell'analisi già abbozzata dalla precedente ricerca. Questi approfondimenti potranno offrire ulteriori elementi di conoscenza del rapporto tra i vertici degli uffici di staff e i vertici politici e, quindi, sul rapporto tra politica e amministrazione. Ciò consentirà di disciplinare in modo più consapevole l'organizzazione dei relativi uffici, i requisiti dei loro titolari e il conferimento dei relativi incarichi anche al fine di definire il set di competenze necessarie e da sviluppare ed un possibile codice di condotta.

Le tabelle previste dovrebbero vertere sui seguenti punti:

per ogni professione di provenienza, calcolare il numero medio di incarichi ottenuti dai gabinettisti; e il numero medio di giorni “lavorati” dai gabinettisti;

per genere, calcolare il numero medio di incarichi ottenuti dai gabinettisti e calcolare il numero medio di giorni lavorati;

sul totale più ridotto dei gabinettisti che hanno avuto almeno 2 incarichi in carriera, calcolare la percentuale di coloro che hanno avuto incarichi solo in un’amministrazione (quali PCM, Ministeri senza portafoglio, PCM con Ministeri senza portafoglio, Ministeri di ordine, Ministeri con portafoglio esclusi quelli d’ordine, Ministeri con portafoglio d’ordine) per contro la percentuale di coloro che hanno avuto incarichi in 1, 2, 3, 4, 5 o più settori;

Inoltre: fatti 100 gli incarichi distribuiti in ciascun periodo predeterminato, calcolare la percentuale di incarichi affidati a gabinettisti che hanno avuto già incarichi prima dell’inizio di quel periodo nei seguenti ambiti: PCM, ministeri senza portafoglio, PCM inclusi Ministeri senza portafoglio, Ministeri di ordine, Ministeri con portafoglio esclusi quelli d’ordine.

Una serie di tabelle dovrà riguardare poi:

il legame con i partiti per ciascuno dei periodi che saranno definiti, calcolando sul totale dei gabinettisti che hanno avuto almeno 2 incarichi la percentuale di coloro che hanno avuto questi incarichi da parte di ministri di 1, 2, 3, 4 o più partiti.

Un’altra serie di tabelle riguarderà il *legame con i singoli ministri per ciascun periodo* e mirerà a definire, *sul totale dei gabinettisti che hanno avuto almeno 2 incarichi*, la percentuale di coloro che hanno avuto questi incarichi da 1, 2, 3, 4 o più ministri.

Un’ulteriore serie di tabelle riguarderà la *corrispondenza multipla e semplice tra caratteri degli incarichi di gabinetto* (es. distribuzione tra le professioni, lealtà ai

ministri, settorializzazione, ecc.) *per ciascun periodo (da definirsi). Nonché altre variabili* quali quelle del sistema politico (colore dei governi, ricambio politico tra i ministri, grado di frammentazione partitica, instabilità dei governi, fiducia dei cittadini nelle istituzioni, ecc.), del contesto economico e sociale, ma anche del sistema amministrativo (es. riforma delle dirigenze, interventi limitativi sugli incarichi esterni ai magistrati, riforme sull'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione, norme sulla trasparenza degli incarichi, ecc.).

b) La **redazione di “schede sintetiche”** che classifichino per nominativo i responsabili degli uffici di collaborazione ma questa volta solo quelli dei periodi più recenti (non oltre il periodo repubblicano, con privilegio degli anni più recenti). Tali schede dovranno essere redatte sulla base di un *format* attentamente preconstituito e raccogliere questa volta non più “narrazioni” biografiche personali, ma dati relativi alle carriere dei capi di gabinetto e dei capi degli uffici legislativi che hanno svolto questi incarichi in modo reiterato. Informazioni che saranno poi trattate secondo una metodologia già messa a punto e inserite ad arricchimento nella banca dati, consentendo dunque un ulteriore sviluppo e completamento-integrazione del patrimonio conoscitivo della precedente ricerca. La vastità del censimento dipende da diversi fattori (principalmente l'accessibilità alle informazioni contenute negli archivi delle magistrature in cui essi hanno operato) e dovrà essere definita secondo criteri da definire in corso d'opera, ma riteniamo che potrebbe riguardare 150 personalità (deceduti e viventi), selezionati tra quelle col maggior numero di incarichi o che hanno svolto incarichi per il maggior numero di giorni.

c) La **realizzazione di almeno altre 20 interviste**, di un'ora e mezzo l'una, come quelle già consegnate nella ricerca 2015, ma questa volta non più vertenti solo su ex capi di gabinetto e simili, bensì su altre figure di vertice che con essi abbiano interloquuto: ragionieri generali dello Stato, dirigenti generali di particolare rilevanza in vari contesti amministrativi, segretari generali, dirigenti delle *authorities*, di alcuni enti pubblici nazionali, segretari generali della Presidenza della Repubblica e dei due rami del Parlamento. Si intenderebbe così ampliare in modo sensibile il ventaglio delle fonti, pur mantenendo il fulcro della ricerca sui gabinetti: ma concentrandosi

questa volta sulla “rete” che si sia eventualmente creata tra più istituzioni, sul nesso tra gabinetti e contesto istituzionale-amministrativo e in definitiva sulla circolarità delle attività amministrative e di governo. Questi ulteriori approfondimenti corrispondono al fine di rendere accessibili dati essenziali per poter procedere ad un ripensamento delle competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali, specifico criterio di delega contenuto nella citata legge n. 124 del 2015 (*cfr.* articolo 8, comma 1, lettera c), n. 5).

Le interviste e le elaborazioni dei dati, in questo secondo tempo della ricerca, dovrebbero anche insistere sulla situazione attuale o per lo meno su quella più recente: dovrebbero vertere sull’interlocuzione con recenti protagonisti della vita amministrativa e istituzionale della Repubblica e servire a **focalizzare quali siano stati i “vizi” o comunque le insufficienze del sistema dei gabinetti** storicamente determinatosi dal dopoguerra in poi e quali le possibili soluzioni alternative da introdursi con la riforma. Poiché – come si è sostenuto nel *report* finale già citato della prima ricerca – tali soluzioni vanno ricercate nel nuovo orizzonte della riforma in atto (riqualificazione della dirigenza amministrativa in senso generalista, sua mobilità, sua responsabilizzazione ma anche sua valutazione continua), i materiali della fase 2 della ricerca offriranno a tal proposito nuovi dati, elementi di riflessione, suggerimenti e proposte atte a corroborare il progetto riformista.

d) La realizzazione di una raccolta e analisi dei regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dalla riforma dal 2000 ad oggi, con attenzione particolare alla loro articolazione interna, ai criteri per l’attribuzione degli incarichi ai responsabili, agli organici, nonché ai compiti assegnati alle singole strutture.

e) La “taggatura” secondo criteri prestabiliti delle interviste (quelle del 2015 e quelle del 2016), al fine di poterle mettere on line a cura dell’Icar.

Programma della ricerca.

La ricerca è articolata per moduli indipendenti: ognuno finanziato *in progress*, concluso con un prodotto a sé stante ma poi “componibile” in serie coi successivi.

Le fasi della ricerca sono così articolate per obiettivi:

Prima fase, indicativamente settembre-dicembre 2016:

- a) Consegna di una prima serie di tabelle tratte dalla banca dati;
- b) Consegna di 50 schede sintetiche;
- c) Consegna di almeno 8 delle 20 interviste previste;
- d) Prima raccolta dei regolamenti.
- e) Taggatura prime 15 interviste 2015 onde poterle mettere on line.

Seconda fase, indicativamente gennaio-aprile 2017:

- a) Completamento delle tabelle tratte dalla banca dati e prima redazione di un report provvisorio sulle dinamiche di lungo periodo emergenti.
- b) Consegna di altre 50 schede sintetiche.
- c) Consegna di altre 8 interviste.
- d) Analisi per temi dei regolamenti con compilazione di un indice interno per argomenti che ne consenta la “navigazione”.
- e) Taggatura 5 interviste 2015 e prime 5 2016, onde poterle mettere on line.

Terza fase, indicativamente maggio-agosto 2017:

- a) Redazione del report conclusivo della ricerca, con particolare attenzione alle dinamiche più recenti, corredato di tabelle e proposte e suggerimenti di riforma del sistema. Il report utilizzerà anche dati raccolti nei punti b) e c).
- b) Consegna delle ultime 50 schede sintetiche.
- c) Consegna delle residue 4 interviste e documentario finale che illustri sinteticamente la serie (un documentario sulle prime 20 è stato già realizzato, pur non essendo previsto espressamente nel progetto 2015).
- d) Consegna di un report contenente l’elenco completo dei regolamenti e una sintesi dei loro contenuti.

e) Taggatura restanti interviste 2016, onde poterle mettere on line.

3. Il Progetto così delineato richiede:

Risorse finanziarie complessive: **36.000 euro**

Di cui:

- a) 7.000 euro banca-dati e relative elaborazioni, nonché report finale;
- b) 7.000 euro schede sintetiche (format, ricerca dei dati biografici su un complesso molto disperso di fonti ecc.);
- c) 20.000 euro interviste, riprese in telecamera, montaggio, intermissione di immagini esterne; documentario finale;
- d) 1.000 euro raccolta regolamenti e loro analisi.
- e) 1.000 euro taggatura interviste 2015 e 2016.

Risorse umane¹

- a) ricercatori: 3, rispettivamente 1500 x 2 + 4.000;
- b) ricercatori: 5, ciascuno 1400;.
- c) ricercatori: 2, rispettivamente 10.000 ognuno;
- d) ricercatori: 1, 1.000;
- e) ricercatori 1, 1.000.

Come già previsto per il progetto 2015 appena consegnato, anche il progetto 2016 potrebbe concludersi con un convegno di discussione dei risultati ed eventualmente dare luogo ad una pubblicazione del Report conclusivo. Tutti i materiali potrebbero essere messi in linea in siti istituzionali.

1

Si precisa che la ricerca si avvale di numerose collaborazioni volontarie, che saranno impiegate nei vari punti del programma.