

incremento del 50% rispetto all'anno precedente<sup>3</sup>.

## **2. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999.**

2.1 Nella prima metà del 2001, è stata completata l'emanazione dei regolamenti governativi per l'organizzazione dei dodici ministeri risultanti dalla riforma che, in esito alla terza regionalizzazione, avrebbero iniziato ad operare – secondo il d.lgs. n. 300 del 1999 – con la nomina del primo Governo della XIV Legislatura. Ai regolamenti hanno, poi, fatto seguito – con eccezioni – atti (decreti ministeriali) non regolamentari per l'organizzazione dei dipartimenti o, dove questi non fossero previsti, delle direzioni generali.

Si tratta di un complesso normativo che si fonda su norme della legge n. 59 del 1997<sup>4</sup>, in virtù delle quali – sulla base di principi generali stabiliti con legge – è rimesso a regolamenti governativi “delegificanti” di individuare gli uffici di livello dirigenziale generale e definire la consistenza delle piante organiche. Con decreti ministeriali di natura non regolamentare sono, poi, stabiliti “i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali”.

Quest'ultima previsione non sembra rispondere, peraltro, al “principio di distinzione” fra indirizzo politico e gestione amministrativa, in virtù del quale i ministri dovrebbero restare del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti (fermo restando il loro potere di verificare l'adeguatezza dell'organizzazione rispetto agli obiettivi da perseguire)<sup>5</sup>, mentre dovrebbe spettare ai dirigenti (capi-dipartimento o direttori generali), cui compete ogni responsabilità per la gestione delle strutture alle quali sono preposti, il potere di assumere, “con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”, tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del relativo personale (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo risultante dal d.lgs. n. 80 del 1998).

Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare ancora una volta l'attenzione sulla opportunità – eventualmente da cogliere nell'occasione della delega legislativa per l'emanazione di ulteriori norme di riforma dell'amministrazione statale (v. *infra*, par. 3) – di una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni generali,

<sup>3</sup> I decreti-legge emanati nel 2001 sono stati 54, contro i 36 del 2000 (nel 2002, i decreti-legge hanno raggiunto, al 31 maggio, il numero di 22). Fra i decreti-legge emanati nel 2001, alcuni hanno riguardato anche la materia organizzativa: tali il d.l. 12 giugno 2001 n. 217 (conv. dalla legge 3 agosto 2001 n. 317), che ha istituito il Ministero della salute ed il Ministero delle comunicazioni, ed il d.l. 7 settembre 2001 n. 343 (conv. dalla legge 9 novembre 2001 n. 401), che ha soppresso l'Agenzia di protezione civile e riportato le sue funzioni nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Su entrambi i decreti ci si sofferma più oltre nel testo.

<sup>4</sup> Art. 13, che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 17 legge n. 400 del 1988.

<sup>5</sup> In linea con tale impostazione, la Corte ha ritenuto che spetta non ai ministri, ma ai dirigenti di prima fascia il potere di nominare i dirigenti di seconda fascia da assegnare ad uffici dipendenti dai titolari degli uffici dirigenziali generali: Sez. contr. Stato 28 novembre 2000, n. 108.

naturalmente nell'ambito delle direttive che i ministri hanno il potere-dovere di impartire, il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri.

Nel complesso, l'amministrazione per ministeri si componeva, in base al d.lgs. n. 300 del 1999 e prima delle modifiche apportate nella seconda metà del 2000 (v. *infra*, par. 3), di 34 dipartimenti e 40 direzioni generali (oltre quelle costituite all'interno dei dipartimenti), cui si affiancavano 13 agenzie<sup>6</sup>, concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche e sottoposte alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri (ma con la possibilità di operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, regioni ed enti locali).

2.2 I regolamenti e gli altri atti organizzativi dei ministeri e delle agenzie vengono esaminati nei capitoli di questa relazione dedicati ai singoli ministeri, onde ci si limita, in questa sede, ad alcune valutazioni d'insieme.

L'analisi dei regolamenti conferma, in primo luogo, la tendenza – già rilevata nella relazione dello scorso anno – a dilatare gli assetti organizzativi e, perciò, il numero delle “unità di comando”, laddove il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative già svolte dai ministeri avrebbe dovuto comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. “indivisibili”, le svolgessero mediante apparati relativamente più agili e compatti rispetto al passato.

Si è verificata, pertanto, una consistente lievitazione dei posti di funzione dirigenziale, particolarmente evidente in alcuni ministeri come quelli dei beni e delle attività culturali<sup>7</sup>,

<sup>6</sup> Sono: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio), l'Agenzia di protezione civile, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, l'Agenzia dei servizi sanitari, l'Agenzia per il servizio civile (le ultime due non sono, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300 del 1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115 del 1998 e dal d.lgs. n. 303 del 1999).

Gli atti organizzativi delle agenzie ad oggi noti riguardano: le modalità di avvio delle agenzie fiscali (d.m. finanze 28 dicembre 2000, in G.U., serie gen., 12 gennaio 2001, n. 9; d.m. finanze 20 marzo 2001, in G.U., serie gen., 24 aprile 2001, n. 95); il regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle entrate (30 novembre 2000, in G.U., serie gen., 13 febbraio 2001, n. 36; 30 gennaio 2001, in G.U., serie gen., 21 giugno 2001, n. 142), seguito dal provvedimento dell'Agenzia per l'organizzazione delle sue strutture di vertice (23 febbraio 2001, in Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 2 luglio 2001, n. 151); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia del demanio (Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 6 giugno 2001, n. 129); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia delle dogane (5 dicembre 2000 [tre], 14 dicembre 2000, 30 gennaio 2001 [due], 7 maggio 2001, in Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 14 luglio 2001, n. 162); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia del territorio (Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 21 agosto 2001, n. 193); l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa (d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2001, n. 17; d.P.R. 15 maggio 2001, n. 300, in G.U., serie gen., 21 luglio 2001, n. 168); lo statuto dell'Agenzia di protezione civile (d.m. interno 9 maggio 2001, in G.U., serie gen., 19 maggio 2001, n. 115).

<sup>7</sup> Cfr. d.P.R. 29 novembre 2000, n. 441.

dell'ambiente e della tutela del territorio<sup>8</sup>, dell'istruzione dell'università e della ricerca<sup>9</sup> (v. i capitoli di questa relazione dedicati a tali ministeri).

E' grave, in secondo luogo, che i regolamenti non rechino, generalmente, la disciplina delle strutture di controllo interno, mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, in attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286 del 1999, a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati dell'attività amministrativa. Anche per questa ragione, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato l'attenzione dei ministri sulla centralità dei controlli interni – strategico, di gestione, di valutazione dei dirigenti – ai fini del miglior funzionamento delle loro amministrazioni, nonché della economicità ed efficacia dei servizi erogati (v. pure *infra*, par. 4.3)<sup>10</sup>.

In terzo luogo, i regolamenti per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione con i ministri ampliano sensibilmente le dimensioni di tali strutture, ma tali dimensioni, seppur giustificate dalle nuove funzioni di supporto all'attività dei ministri, soprattutto nell'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sull'amministrazione, non appaiono trovare riscontro in una accresciuta qualità delle direttive generali per l'azione amministrativa (alcune delle quali, peraltro, neppure emanate) e, tanto meno, nel funzionamento a regime dei controlli interni (solo in alcuni ministeri compiutamente attivati) (v. *infra*, par. 7).

In quarto luogo, una serie di ministeri costituiti mediante fusione o trasformazione di precedenti ministeri<sup>11</sup> risulta, ad oggi, dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti.

2.3 Quanto all'"amministrazione per agenzie" vanno segnalate, in primo luogo, la soppressione, ad opera del d.l. n. 343 del 2001 (conv. dalla legge n. 401 del 2001) dell'Agenzia di protezione civile (v. pure *infra*, par. 2.7); in secondo luogo, la previsione, ad opera della legge n. 383 del 2001 ("Primi interventi per il rilancio dell'economia"), di una nuova agenzia per la "gestione unitaria delle funzioni statali in materia di giochi"; in terzo luogo, la larga inattuazione delle norme con le quali i d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999 avevano istituito le altre agenzie. Con riguardo a quest'ultima vicenda, una recente relazione della Corte<sup>12</sup> ha evidenziato come, delle undici agenzie previste dai menzionati decreti, al 31 dicembre 2001 soltanto quattro (le agenzie

<sup>8</sup> Cfr. d.P.R. 3 novembre 1999, n. 549.

<sup>9</sup> Cfr. d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347.

<sup>10</sup> Direttiva 15 novembre 2001, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n.18.

<sup>11</sup> Cfr., in particolare, il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

fiscali) erano state effettivamente istituite e due erano prossime ad essere istituite (l’Agenzia industrie difesa e l’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici nazionali). Peraltro, la prospettiva di ulteriore riforma dell’organizzazione del Governo, aperta dall’A.C. 1534 (v. *infra*, par. 3.1), ha in qualche modo favorito la tendenza negativa, presente nell’amministrazione statale, all’attuazione del modello misto “ministeri-agenzie” prefigurato dalla legislazione di riforma degli ultimi anni Novanta, al punto che per alcune agenzie (quelle facenti capo al Ministero delle attività produttive: Agenzia della proprietà industriale e Agenzia per la normativa e i controlli tecnici) sono stati “ritirati” i già predisposti regolamenti di organizzazione, mentre per altre agenzie (quella dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, quella dell’istruzione e della formazione professionale e quella per il servizio civile) non è dato riscontrare alcuna iniziativa per la loro effettiva costituzione.

Alla menzionata relazione della Corte, nonché ai pertinenti capitoli di questa relazione concernenti i singoli ministeri, si rinvia per l’analisi degli aspetti organizzativi, funzionali e finanziari delle agenzie ad oggi effettivamente operanti.

2.4 Per sovvenire alle esigenze di coordinamento dei nuovi apparati ministeriali, molti dei quali di particolari dimensioni e complessità (anche per i rapporti con la rete delle agenzie), la legge 26 marzo 2001 n. 81 (“norme in materia di disciplina dell’attività di Governo”) ha istituito la funzione del “vice ministro”, da attribuire a non più di dieci sottosegretari per lo svolgimento da parte loro di “deleghe relative all’intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali”. La delega è conferita dal ministro competente (che conserva la responsabilità politica del dicastero e i poteri di indirizzo *ex art. 95 Cost.*) ed è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. I vice ministri possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire al Consiglio su argomenti e questioni attinenti alla materia delegata.

In attuazione delle menzionate norme, il primo governo della XIV Legislatura ha nominato sei vice-ministri: due al Ministero dell’economia e delle finanze, uno al Ministero delle attività produttive, uno al Ministero dell’istruzione, due al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2.5 Nel corso del 2001 è stato altresì emanato il regolamento di organizzazione degli Uffici territoriali del governo (UTG), che succedono ai commissari del governo ed alle prefetture nel

---

<sup>12</sup> Sez. contr. Stato (gestione), 21 maggio 2002, n. 18.

coordinamento delle amministrazioni statali periferiche e nei rapporti e raccordi con il sistema delle autonomie.

Confluiscono negli UTG le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, peraltro con rilevanti eccezioni, che riguardano, per un verso, le strutture territoriali delle agenzie e, per altro verso, gli apparati periferici dei “ministeri d’ordine” diversi dal Ministero dell’interno (difesa, giustizia) e di alcuni fra gli altri maggiori ministeri (economia e finanze, istruzione, beni e attività culturali).

L’amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata, poi, in alcuni casi, addirittura rafforzata, ad esempio con la creazione degli uffici scolastici regionali del Ministero dell’istruzione, cui è stato attribuito il rango di uffici dirigenziali generali, e con l’assimilazione ad uffici dirigenziali generali delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali.

2.6 Nel segno del mancato snellimento degli apparati ministeriali va anche valutata l’operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie, in esito al conferimento di funzioni realizzato alla fine degli anni Novanta.

Una prima stima (compiuta nel 1999) di circa 23.000 unità di personale statale da destinare a regioni ed enti locali si tradusse, con i d.P.C.M. di trasferimento di risorse finanziarie e personale, in poco meno di 21.000 unità, pari al 7% del personale dei ministeri (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato).

Tale personale era destinato, per il 36,5%, alle amministrazioni regionali; per il 46% alle province; per il 17,5% ai comuni.

Al marzo 2002, risultano, tuttavia, trasferiti alle regioni o, comunque, interessati da procedure di trasferimento poco più di 11.700 dipendenti statali, pari al 43,5% dei dipendenti da trasferire (il 14,2% del personale destinato alle regioni, l’80,3 di quello destinato alle province, l’8% di quello destinato ai comuni)<sup>13</sup>.

Oltre la metà del personale effettivamente trasferito appartiene all’Amministrazione del lavoro (circa 5.600 unità) e soltanto 3.400 sono i dipendenti operanti negli altri settori di amministrazione.

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull’assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, complessivamente modesti, laddove la legge n. 59 del 1997 aveva indicato – fra i criteri direttivi per l’attuazione del decentramento – il ridimensionamento dell’intera amministrazione per ministeri.

2.7 Le misure di riordino organizzativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione del d.lgs. n. 303 del 1999, vengono esaminate nel pertinente capitolo di questa relazione.

In questa sede, mette conto rilevare come la Presidenza del Consiglio avesse accentuato, con il d.lgs. n. 303 del 1999, il ruolo di ufficio al servizio del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo e di indirizzo politico e amministrativo; donde il trasferimento ad altri ministeri dei numerosi dipartimenti "operativi" o "gestionali" che, nel tempo, erano stati costituiti presso la Presidenza del Consiglio.

Recenti provvedimenti legislativi hanno, peraltro, riportato nella Presidenza del Consiglio funzioni e strutture amministrative che erano state, come accennato, assegnate ad altre amministrazioni. Ci si riferisce, in particolare, alla restituzione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria<sup>14</sup> e del Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione, come detto, dell'Agenzia di protezione civile)<sup>15</sup>, nonché all'istituzione del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali<sup>16</sup> e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie<sup>17</sup>; alle dipendenze di quest'ultimo dipartimento è, inoltre, annunciata l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica (in sostituzione dell'attuale AIPA) (v. pure *infra*, par. 5.3).

Sembra, quindi, evidente la tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di importanti settori di amministrazione, con il risultato che funzioni tipicamente amministrative vengono riaffiancate a quelle – che il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente intestava alla Presidenza – di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri.

2.8 Mette conto riferire, infine, che, in occasione dell'emanazione dei d.P.C.M. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, la Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità, in conformità di quanto stabilito dall'art. 9, comma 7 (primo periodo), d.lgs. n. 303 del 1999, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi al proprio

<sup>13</sup> Cfr. Isae, *Rapporto trimestrale*, aprile 2002, 108.

<sup>14</sup> Art. 6 d. legge 12 giugno 2001 n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001 n. 317.

<sup>15</sup> Da osservare che la materia "protezione civile" è oggetto, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., di potestà legislativa concorrente fra Stato e regioni: art. 117, comma 3.

<sup>16</sup> D.p.c.m. 9 agosto 2001, in G.U., serie gen., 18 agosto 2001, n. 191.

<sup>17</sup> D.p.c.m. 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

personale, di esercizio dell'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti dall'art. 17, comma 4, legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3 legge n. 20 del 1994<sup>18</sup>.

L'art. 9, comma 7, d.lgs. n. 303 cit. è stato, quindi, annullato dalla Corte costituzionale<sup>19</sup>, avendo essa riconosciuto che il contenuto della disposizione eccedeva i limiti della delega legislativa per la "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ledendo, di riflesso, le attribuzioni costituzionali di controllo della Corte dei conti.

2.9 Resta da riferire che, in sede di controllo del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, istituito dal d.lgs. n. 143 del 1997, la Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme dello stesso d.lgs. n. 143, avendo ritenuto che tale decreto attribuisse al ministero una serie di competenze che risultavano, invece, interamente devolute alle regioni in attuazione dell'art. 117 (vecchio testo) Cost.<sup>20</sup>. La Corte costituzionale ha, tuttavia, restituito gli atti alla Corte dei conti, essendo entrato nel frattempo in vigore il d.lgs. n. 300 del 1999, recante la nuova organizzazione dei ministeri. La questione è stata, quindi, riproposta dalla Sezione controllo Stato, con riferimento alle disposizioni del d.lgs. n. 300 concernenti il "nuovo" Ministero delle politiche agricole e forestali<sup>21</sup>.

Successivamente, l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, che ha – fra l'altro – interamente sostituito il preesistente art. 117 Cost., ha determinato una seconda restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale e la Sezione controllo Stato, riesaminata la questione, l'ha riproposta in relazione al nuovo art. 117<sup>22</sup>.

### **3. I ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri all'inizio della XIV Legislatura.**

3.1 L'organizzazione dei ministeri e quella della Presidenza del Consiglio dei ministri hanno ricevuto, in concomitanza con l'avvio della XIV Legislatura, una serie di consistenti modificazioni. Altre modifiche sono annunciate da disegni di legge in corso di approvazione.

Anzitutto, sono stati ripristinati il Ministero della sanità, ora denominato Ministero della salute, ed il Ministero delle comunicazioni (prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e nel Ministero delle attività produttive): d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, "Modificazioni al d.lgs. 30

<sup>18</sup> Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48.

<sup>19</sup> Sent. 29 maggio 2002, n. 221.

<sup>20</sup> Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno 1999 (G.U., prima serie spec., 15 settembre 1999, n. 37).

<sup>21</sup> Sez. contr. Stato, ord. 7 settembre 2000 (G.U., prima serie spec., 8 novembre 2000, n. 46).

<sup>22</sup> Sez. contr. Stato, ord. 6 febbraio 2002 (G.U., prima serie spec., 27 marzo 2002, n. 13).

luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo”.

Per effetto di tali norme, i dipartimenti del Ministero delle attività produttive sono ridotti da 4 a 3 e quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da 4 a 2; peraltro, la legge si limita a stabilire che il Ministero della salute sarà articolato in dipartimenti e il Ministero delle comunicazioni in direzioni generali, ma non indica – diversamente da quanto prevede la nuova disciplina delle fonti in materia di organizzazione dei ministeri (v. *retro*, par. 2.1) – il numero dei dipartimenti e delle direzioni generali in cui dovranno articolarsi i due ministeri.

S'è già detto delle modifiche che hanno, finora, riguardato la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il programma di riforma amministrativa è completato da un insieme di iniziative mediante le quali, da una parte, vengono conferite al Governo deleghe legislative per ulteriori assestamenti dell'organizzazione dei ministeri e di enti pubblici, nonché per interventi di riordino normativo e organizzativo in specifici settori (difesa, beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore<sup>23</sup>); dall'altra parte, viene ulteriormente modificata l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (fra l'altro, sopprimendo il Nucleo per la semplificazione amministrativa e trasferendo le sue funzioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri due servizi per l' "analisi dell'impatto della regolamentazione" [AIR])<sup>24</sup>.

Infine, una specifica iniziativa legislativa – che trae origine da quella presentata e approvata a larga maggioranza dalla Camera nella XIII Legislatura – aggiorna la legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990) ed introduce, sull'esempio di altri Paesi, un complesso di più moderni principi generali sullo svolgimento dell'azione amministrativa (ad esempio, riconoscendo alle pubbliche amministrazioni la generale possibilità di utilizzare anche i più agili strumenti di diritto privato per il perseguimento dei propri fini istituzionali)<sup>25</sup>.

Altri disegni di legge riguardano, sovente recuperando i contenuti di iniziative legislative decadute per lo spirare della XIII Legislatura, la semplificazione normativa, la codificazione e la "qualità della regolazione"<sup>26</sup>, la dirigenza statale<sup>27</sup> (sulla quale v. il cap. seguente), nonché l'organizzazione e il personale di numerose amministrazioni<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> A.C. 1534 (XIV Legisl.); poi, A.S. 905; poi, A.C. 1534-B.

<sup>24</sup> Altre norme del d.d.l. A.C. 1534-B cit. recano modificazioni all'organizzazione del settore della ricerca in agricoltura.

<sup>25</sup> A.S. 1281 (XIV Legisl.).

<sup>26</sup> A.S. 776 (XIV Legisl.); poi, A.C. 2579.

<sup>27</sup> A.C. 1696 (XIV Legisl.); poi, A.S. 1052.

<sup>28</sup> A.C. 2122 (XIV Legisl.); poi, A.S. 1271.



3.2 Un fattore destinato ad influenzare in maniera determinante l'assetto dei poteri centrali è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la delegificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi, la valutazione d'impatto della regolazione e la riduzione della complessità della legislazione – dovrebbe determinare, in tutti i settori, modifiche rilevanti in ordine alle regole dei processi decisionali e, perciò, all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni, in termini di maggiore razionalità ed efficienza delle strutture.

Nel richiamare, sul punto, le osservazioni formulate nella relazione dello scorso anno, si deve dar atto che, nell'arco di tre anni, sono stati approvati undici testi unici, concernenti: l'ordinamento degli enti locali (d.P.R. n. 267 del 2000), la documentazione amministrativa e anagrafica (d.P.R. n. 445 del 2000), il lavoro pubblico (d.lgs. n. 165 del 2001), le misure di sostegno alla maternità e alla paternità (d.lgs. n. 151 del 2000), l'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), l'espropriazione per causa di pubblica utilità (d.P.R. n. 326 del 2001); ad essi si aggiungono i testi unici sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998) e sui beni culturali (d.lgs. n. 490 del 1999), nonché il testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse (d.m. industria, commercio e artigianato 3 luglio 2000<sup>29</sup>), il testo unico sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea (d.P.R. n. 52 del 2002), il testo unico sulle spese di giustizia (in corso di pubblicazione).

Da segnalare, peraltro, che l'entrata in vigore dei testi unici in materia di edilizia e di espropriazione è stata differita, dalla legge 31 dicembre 2001 n. 463<sup>30</sup> (art. 5), al 30 giugno 2002.

Risultano, inoltre, in preparazione i testi unici concernenti l'ordinamento dell'università e della ricerca e il testo unico delle pensioni pubbliche.

Sempre nel corso del 2001, sono state messe a punto una "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)"<sup>31</sup> e la "Guida alla redazione dei testi normativi"<sup>32</sup>, da valere soprattutto per gli uffici legislativi delle amministrazioni. Si deve osservare, tuttavia, che i compiti sottesi alle due "guide" non trovano adeguata rappresentazione nell'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione all'opera dei ministri.

<sup>29</sup> G.U., serie gen., 14 luglio 2000, n. 163.

<sup>30</sup> E' la legge che converte il d.l. 23 novembre 2001, n. 411.

<sup>31</sup> Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 7 marzo 2001, n. 55. Sulla prima fase di attuazione della disciplina in materia di AIR v. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Report finale. Introduzione in via sperimentale dell'AIR (art. 5 legge n. 50 del 1999)*, Roma, dicembre 2001 (dattiloscritto).

<sup>32</sup> Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 3 maggio 2001, n. 101.

3.3 Di rilevante impatto organizzativo è anche, in prospettiva, l'attuazione del "Piano d'azione sull'e-government (2000-2002)", finanziato per circa 400 ml. euro e le cui risorse sono state ripartite con d.P.C.M. 14 febbraio 2002. Nel rinviare, per ulteriori approfondimenti, alla recente relazione in materia di informatica pubblica, rassegnata al Parlamento nel febbraio 2002<sup>33</sup>, nonché al capitolo di questa relazione dedicato all'attività contrattuale, mette conto qui richiamare l'attenzione sulla circostanza che la gestione elettronica delle attività amministrative – che comporterà estese e crescenti possibilità di comunicazione per via informatica fra le amministrazioni e i cittadini-utenti – non potrà che determinare processi di riorganizzazione in tutti gli apparati, anche con riflessi sulle loro dotazioni di personale.

3.4 Persistono, infine, problemi rilevanti in ordine alla "combinazione" fra la politica del personale pubblico e gli assetti organizzativi delle amministrazioni statali, come effetto dei meccanismi di progressione nelle qualifiche (mediante "percorsi di riqualificazione" del personale) introdotti dalla contrattazione collettiva a prescindere dalla ricognizione degli effettivi fabbisogni di personale nelle qualifiche superiori, tanto più necessaria dopo che, in base alla legge n. 59 del 1997, il conferimento di funzioni statali al sistema delle autonomie avrebbe dovuto accompagnarsi ad un consistente ridimensionamento delle amministrazioni statali, in termini sia di strutture che di personale.

Da segnalare, al riguardo, che la Corte costituzionale ha, ancora una volta, stigmatizzato l'illegittimità costituzionale di norme legislative che hanno previsto su larga scala "procedure di riqualificazione" del personale in funzione di accesso a fasce funzionali superiori<sup>34</sup> e, a maggior ragione, di accessi alla qualifica dirigenziale senza alcuna effettiva selezione fondata sul merito<sup>35</sup>. Di tali pronunce, ritiene la Corte che il Dipartimento della funzione pubblica ed i comitati di settore debbano tener conto nell'impartire all'ARAN le direttive per la negoziazione dei contratti collettivi relativi al quadriennio 2002-2005, in modo da garantire – per un verso – l'accesso dall'esterno ad una quota ragionevolmente elevata dei posti disponibili e – per altro verso – l'effettiva selettività delle procedure di riqualificazione e avanzamento previste per il personale interno, così evitando l' "automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale" che determina l'illegittimo aggiramento delle norme costituzionali sull'accesso ai pubblici impieghi<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Sez. riun. 13 febbraio 2002, n. 8.

<sup>34</sup> Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194.

<sup>35</sup> Corte cost. 29 maggio 2002, n. 218.

<sup>36</sup> Così Corte cost. n. 218 del 2002, cit.

#### 4. I controlli interni.

4.1 Com'è noto, i controlli interni hanno ricevuto, per la prima volta, con il d.lgs. n. 286 del 1999, una disciplina generale, che attribuisce – sul modello aziendalistico – un valore determinante alla misurazione, da parte delle stesse amministrazioni, dei costi e dei rendimenti della loro attività.

Su questa base, anche il controllo esterno ha ricevuto una significativa modificazione, nel senso che, lungi dal duplicare quelli interni, esso si arricchisce – come nel settore privato – di un ulteriore oggetto, costituito dall'efficienza e dalla funzionalità dei controlli interni. E' in questa logica che vanno intese le disposizioni della legge n. 20 del 1994 che definiscono, da una parte, la finalità del controllo successivo sulla gestione commesso alla Corte dei conti sulla generalità delle amministrazioni e, dall'altra, il modo in cui la Corte è chiamata ad esercitare tale funzione. Stabilisce, infatti, l'art. 3, comma 4, legge n. 20 che il controllo successivo ha lo scopo di accertare “la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge” e che le verifiche di “legittimità” e “regolarità” a ciò necessarie debbono essere condotte sia “in base all'esito di altri controlli”, sia “verificando ... il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”. Ebbene, dopo il d.lgs. n. 286 del 1999, le verifiche e le valutazioni che sono proprie dei controlli interni dovrebbero offrire un *plafond* sufficiente di conoscenze e di informazioni per le analisi che, “anche” in base ad essi, la Corte dei conti è chiamata a svolgere – come detto – sulle politiche perseguite dai singoli ministri.

Ne discende che la Corte dei conti, nel verificare, da posizione indipendente rispetto al governo e all'amministrazione, la gestione del bilancio (e, cioè, l'efficienza, l'economicità e l'efficacia della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa svolte per l'attuazione delle politiche pubbliche finanziate dal bilancio), ben può assumere, ad essenziale fondamento delle sue valutazioni, il risultato dei controlli interni, di questi eventualmente rilevando difetti di costruzione o di svolgimento.

Vero è che gli addetti al controllo interno sono tenuti a riferire “esclusivamente” al ministro o ai dirigenti e che gli addetti al controllo strategico debbono riferire “in via riservata” al ministro (art. 1, comma 6, e art. 6, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1999); ma si tratta, in entrambi i casi, di “modalità del riferire”, non anche di impedimenti acché l'autorità di controllo esterno conosca metodi, contenuti ed esiti del controllo interno.

Conclusivamente, la verifica e la valutazione dei controlli interni costituisce elemento essenziale dei controlli che, “anche” in base ai controlli interni, la Corte dei conti è chiamata a svolgere sulle politiche perseguite dai singoli ministri. Ferma restando, naturalmente, la facoltà di sottoporre a controllo, direttamente e a prescindere dall'esito dei controlli interni, complessi

di attività e gestioni “micro” nelle quali si riparte l’attuazione di una politica pubblica: ad esempio, quando la verifica di funzionalità dei controlli interni abbia rilevato, di questi, carenze e insufficienze; oppure per verificare, attraverso l’esame diretto della gestione, la corretta impostazione (tecnica, metodologica, organizzativa, ecc.) del sistema di controlli interni; o, ancora, per verificare l’attuazione di un determinato piano di spesa o di attività, naturalmente in base ad un programma di controllo previamente definito o, eventualmente, a richiesta del Parlamento o del Governo.

4.2 Con riguardo all’attuazione del disegno dei controlli interni delineato dal citato d.lgs. n. 286 del 1999, il primo rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”<sup>37</sup> ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell’istituzione e nell’avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando “il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all’efficacia dell’indirizzo politico”<sup>38</sup>.

I controlli di gestione soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (CRA), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l’assegnazione delle risorse ai CRA e la definizione degli obiettivi<sup>39</sup>.

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286 del 1999 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, “sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica”, secondo gli schemi aziendalistici dell’*internal auditing* richiamati dall’art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286<sup>40</sup>.

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 286 del 1999 (art. 5), sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze, dell’interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve

<sup>37</sup> *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, maggio 2001.

<sup>38</sup> Op. cit., Cap. I, par. 4.

<sup>39</sup> Op. cit., Cap. IV, par. 3.

<sup>40</sup> Op. cit., Cap. III, par. 2.

constatare che le norme esistenti “regolamentano in dettaglio un procedimento ‘fantasma’ di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche”<sup>41</sup>.

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, infine, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)<sup>42</sup>.

4.3 La Corte ha svolto, per parte sua, una rilevazione sullo stato dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato al 31 dicembre 2001, rimessa al Parlamento nel maggio 2002<sup>43</sup>.

La rilevazione ha evidenziato diffuse lentezze e insufficienze nell’applicazione della disciplina sia dei controlli strategici, sia – e soprattutto – dei controlli di gestione e dei processi di valutazione dei dirigenti, pur segnalando situazioni relativamente più avanzate in termini di impostazione e funzionamento delle strutture preposte ai diversi tipi di controllo.

In nessuna amministrazione, comunque, “si sono registrati significativi risultati operativi”, ch , anzi, l’indagine ha rivelato il persistere non solo di una diffusa incertezza sui metodi e criteri da adottare, ma anche la scarsa condivisione degli amministratori circa l’utilit  dei controlli interni di gestione.

Ben opportunamente, pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, nell’impartire indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri sull’attivit  amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002, ha richiamato le amministrazioni all’urgenza di istituire, oltre agli strumenti del controllo di gestione, i servizi di controllo strategico, che assolvono ad una funzione decisiva nel fornire “indicazioni per migliorare la funzionalit  dell’azione amministrativa ed assicurare coerenza e cogenza al processo di programmazione e controllo”, ed – entro il primo semestre del 2002 – quanto meno il sistema di valutazione della dirigenza “apicale” (segretari generali, capi-dipartimento, direttori delle agenzie, dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali)<sup>44</sup>.

4.4 Nelle amministrazioni dello Stato, le attivit  di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una “relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalit  delle amministrazioni” (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999). Senonch , la mancata realizzazione della disciplina dei controlli interni, che perdura ormai da tre anni, ha finito per determinare, rispetto al passato, una relativa inconoscibilit  dell’attivit  e dei risultati di gestione conseguiti dalle amministrazioni.

<sup>41</sup> Op. cit., Cap. II, par. 2.

<sup>42</sup> Op. cit., Cap. III, par. 4.

<sup>43</sup> Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19.

<sup>44</sup> Direttiva 15 novembre 2001, cit.

Inoltre, sono stati soppressi (dall'art. 74, comma 2, nuovo testo, d.lgs. n. 29 del 1993) sia l'obbligo dei ministeri, previsto dal d.P.R. n. 748 del 1972, di predisporre una relazione annuale sui risultati dell'azione amministrativa e sull'andamento dei servizi<sup>45</sup>, sia l'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica di elaborare una annuale "Relazione sullo stato della pubblica amministrazione".

In proposito, la Corte deve richiamare, ancora una volta, l'attenzione del Parlamento sulla necessità di reintrodurre l'obbligo di elaborare sia le relazioni annuali, sia la relazione generale, che costituirebbero strumenti essenziali di conoscenza e valutazione della gestione amministrativa.

## **5. L'organizzazione amministrativa nella legge finanziaria 2002.**

5.1 Disposizioni a contenuto organizzativo, finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, sono contenute anche nella legge finanziaria 2002, il cui capo III del titolo III, intestato al "patto di stabilità interno per gli enti pubblici", riguarda, oltre che gli enti pubblici propriamente detti, i ministeri, le agenzie, le autorità amministrative indipendenti ed altre amministrazioni.

Si tratta di norme che recano misure di varie specie: finanziarie, mediante riduzioni dei finanziamenti agli enti pubblici; strutturali, avendo lo scopo di ridurre il numero degli enti pubblici e di riordinare interi comparti di attività (l'acquisto di beni e servizi, l'impiego delle tecnologie informatiche); gestionali, imponendo alle amministrazioni di operare, attraverso una serie di comportamenti e regole di gestione, con maggiore economicità ed efficienza; in ogni caso, con effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa che saranno apprezzabili quando le nuove regole cominceranno ad essere concretamente applicate.

Le minori spese derivanti dall'attuazione del capo III sono previste nella misura di 80.1 ml. euro nel 2001, 141.5 ml. nel 2003, 204 ml. nel 2004<sup>46</sup>.

5.2 Le misure a carattere finanziario consistono – come accennato – nell'immediata riduzione dei finanziamenti statali destinati agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2%, 4%, 6%)<sup>47</sup>. La riduzione non riguarda, tuttavia, i numerosi enti contemplati dalla "tabella C" della finanziaria (che riporta le autorizzazioni di spesa la cui quantificazione è appunto

<sup>45</sup> Secondo l'art. 18 d.P.R. n. 748 del 1972, la relazione aveva la funzione, fra l'altro, di esporre i risultati dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché di avanzare proposte per il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e di illustrare le principali osservazioni relative alla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.

<sup>46</sup> Cfr. il "prospetto di copertura" allegato all'art. 79, comma 1, legge fin. 2002.

<sup>47</sup> Art. 32, comma 1, legge fin. 2002.

demandata, dalle leggi sostanziali, alla legge finanziaria).

Le misure di tipo strutturale riguardano, per un verso, gli enti pubblici in senso stretto; per altro verso, gli enti pubblici in senso ampio (comprensivo delle agenzie, delle autorità indipendenti e di altri organismi). Quelle che si rivolgono agli enti pubblici in senso stretto consistono nell'obbligo di aderire alle convenzioni, previste dalle leggi finanziarie 2000 e 2001<sup>48</sup>, stipulate con operatori privati dalla CONSIP S.p.a. (società a totale partecipazione del Tesoro) per ottenere condizioni economicamente vantaggiose nell'acquisto di beni e servizi, sulla base di ordini "aperti" a tutte le amministrazioni interessate<sup>49</sup> (a meno che gli enti non effettuino gli acquisti sul mercato a condizioni ancora più vantaggiose, o non decidano di affidare servizi a soggetti privati già esistenti o appositamente costituiti<sup>50</sup>).

Le misure concernenti gli enti pubblici in senso ampio mirano al loro sfoltimento. Esse consistono nell'accorpamento (o nel riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, nella fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, nella privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, nella soppressione e messa in liquidazione di enti inutili. Un "regolamento delegificante" (ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988) individuerà gli enti, le agenzie, ecc. da fondere, trasformare o sopprimere (con le esclusioni di cui si dirà), secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Il che richiederà una valutazione *ex ante* della convenienza a privatizzare gli enti e, poi, controlli stringenti sulla persistenza nel tempo di tale convenienza e sulla effettiva elevazione degli *standard* di servizio. Le norme non si occupano, tuttavia, di questi aspetti, la cui definizione è rinviata – si deve ritenere – ai regolamenti di attuazione.

La privatizzazione degli enti è, comunque, subordinata alla "verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico" e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell'onere a carico degli utenti<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> V. l'art. 26 legge n. 488 del 1999 (legge fin. 2000) e l'art. 59 legge n. 388 del 2000 (legge fin. 2001).

<sup>49</sup> Art. 32, comma 1, secondo periodo, legge fin. 2002.

<sup>50</sup> Arg. ex art. 29, comma 1, legge fin. 2002.

<sup>51</sup> Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all'operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale"; degli enti che gestiscono la previdenza sociale "a livello di primario interesse nazionale"; di quelli che sono "essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza"; di quelli che "svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica". A parte quest'ultima specie di enti (che comprende, quanto meno, l'Istituto superiore di sanità e l'Ispe), la prima si riferisce alle autorità indipendenti che attuano il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti (tali, indiscutibilmente, l'Autorità garante della *privacy*, l'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero). Un'altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella legge 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999.

Esclusi dall'operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la legge cost. n. 3 del 2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della

Le economie di spesa derivanti dalle previste trasformazioni e soppressioni di enti, agenzie, ecc. dovrebbero essere costituite, per una quota rilevante, da minori spese di personale, che rappresentano la parte maggiore degli oneri di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. E' previsto, perciò, che, in esito alle trasformazioni e soppressioni, le amministrazioni apportino "le relative variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche"<sup>52</sup>, ovviamente al termine delle complesse procedure di garanzia stabilite dalle norme in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva (artt. 33-34 d.lgs. n. 165 del 2001).

La terza specie di misure coinvolge tutte le amministrazioni (statali). Queste sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale"; per il che, esse potranno, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.a.<sup>53</sup>. Inoltre, saranno legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione. Occorrerà, comunque, un regolamento per stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità per il loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione, quelli per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti (manca, tuttavia, ogni delimitazione dell'ambito discrezionale entro il quale le amministrazioni potranno stabilire le tariffe<sup>54</sup>).

5.3 La realizzazione di economie di scala è anche alla base di altre norme, che riguardano, da una parte<sup>55</sup>, il trasferimento alla CONSIP S.p.a. dei compiti (diversi da quelli inerenti ad attività di indirizzo e certificazione) già svolti dal "Centro tecnico" funzionante presso l'Autorità per

---

Costituzione"), nell'orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei "principi fondamentali" che questa è autorizzata a porre.

<sup>52</sup> Art. 36 legge fin. 2002.

<sup>53</sup> Art. 29, comma, 1, legge fin. 2002. Anticipazioni di tale operazione sono costituite dalla stipula, in base a norme di anni precedenti, di "contratti di *global service*" da parte di alcune amministrazioni (si tratta di contratti misti, il cui oggetto comprende sia prestazioni di lavoro, sia forniture, sia attività varie di servizio). Sul contratto per il "servizio integrato di gestione e manutenzione" del "Palazzo delle finanze" v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro. Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione. Gruppo di monitoraggio e valutazione del contratto, 1° Rapporto, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

<sup>54</sup> Cfr. Corte cost. 10 giugno 1994, n. 236; Corte cost. 22 aprile 1997, n. 111.

<sup>55</sup> Art. 29, comma 6, primo periodo, legge fin. 2002.