IL POTERE REGOLAMENTARE DEL GOVERNO IN ALCUNI RECENTI INTERVENTI DELLA CORTE DEI CONTI

di *Pietro Milazzo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Premessa. Gli obiettivi del presente contributo. – 1.2. Le «fonti di cognizione» degli orientamenti della Corte dei conti. – 2. Alcuni interventi della Corte dei conti in materia di esercizio del potere regolamentare del Governo. – 2.1. Il regolamento come fonte. I problemi inerenti la qualificazione dell'atto e gli interventi della Corte dei conti sulla normatività e sulla natura regolamentare. – 2.2. I problemi inerenti i rapporti tra le fonti. – 2.2.1. Rapporto «diretto» tra legge che fonda l'esercizio del potere regolamentare e regolamento. I problemi dell'attuazione e dell'esecuzione. – 2.2.2. Rapporto Legge-regolamento-altre fonti. I problemi dei decreti ministeriali e dei regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti. – 2.2.3. I peculiari problemi della delegificazione. – 3. Conclusioni. – 3.1. Alcuni profili del ruolo della Corte dei conti nell'esercizio del potere regolamentare e nell'elaborazione della normativa sul potere regolamentare. – 3.2. Il ruolo della Corte dei conti nel progetto della Commissione bicamerale e nelle norme di riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (rinvio).

1. *Introduzione*

1.1. *Premessa. Gli obiettivi del presente contributo*

Il periodo fra l'entrata in vigore della l. 23 agosto 1988, n. 400 ed oggi è stato particolarmente fertile di notevoli innovazioni istituzionali e normative, che hanno coinvolto anche il sistema delle fonti, nonché la posizione delle fonti di origine governativa in tale sistema.

Nel suddetto periodo l'opinione che in molte materie e settori sia preferibile operare una regolamentazione attraverso norme di livello secondario piuttosto che ricorrere alle fonti dotate della forza di legge, è diventata via via una vera e propria tendenza con rilevanti riflessi sul piano del diritto po-

sitivo oltre che del dibattito politico e scientifico [1], ed ha ovviamente influito sul potenziamento del ruolo del Governo in questo settore; la previsione della criticata categoria dei regolamenti cosiddetti indipendenti di cui all'art. 17, c. 1°, lett. *c*), l. n. 400/1988 e gli ampi processi di delegificazione con tutte le loro contraddizioni, sono – sotto il profilo per l'appunto del diritto positivo – alcuni tra i più importanti fra gli aspetti visibili di tale tendenza, per lo meno per quanto concerne la messa a punto degli strumenti considerati necessari ad assecondarla ed a favorirla.

Dal punto di vista della mera osservazione, inoltre, si è assistito in questi anni ad un complessivo notevole aumento del ricorso allo strumento regolamentare che, se per alcuni è ancora lontano dal raggiungere le proprie potenzialità [2], è comunque estremamente significativo.

In questo contesto sono certamente meritevoli di essere studiati gli orientamenti che si vengono formando da parte degli organi ausiliari del Governo, che sono chiamati ad esercitare il proprio controllo sull'esercizio del potere regolamentare.

Per ciò che riguarda il Consiglio di Stato, le tendenze espresse da tale organo sono state analiticamente analizzate in un contributo all'edizione del 1998 di questo *Osservatorio*, al quale rinvio [3].

Il presente contributo si ripromette di individuare le linee interpretative e gli orientamenti emersi nella giurisprudenza della Corte dei conti in materia di esercizio del potere regolamentare del Governo, attraverso una analisi dei più interessanti interventi che in tale materia sono stati effettuati dalla Corte nel corso degli ultimi anni, con particolare riferimento a quegli interventi in cui più direttamente sono state affrontate le tematiche della collocazione del potere regolamentare del Governo nel sistema delle fonti del diritto.

La Corte dei conti, infatti, riveste un ruolo di indubbio interesse nella dinamica istituzionale che dà luogo all'esercizio del potere regolamentare, e ciò in ragione dei poteri che per Costituzione e legge è chiamata ad esercitare, delle sue specifiche competenze tecniche, ed in definitiva della collocazione nel complesso «autonoma» che l'ordinamento le riserva, sia che la si ritenga iscritta nel circuito del controllo parlamentare sugli atti del Governo, o in

---

[1] Fra gli ultimi, non senza spunti critici, L. CIMELLARO, *Delegificazione e* deregulation*, linee d'ombra su un mito*, in *Dir. soc.*, 1999, 87.

[2] G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 721.

[3] O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 219 ss.

quello governativo di esercizio della funzione esecutiva, sia infine che la si ritenga effettivamente organo «*indipendente e neutrale a garanzia dell'ordinamento*» [4].

La premessa sul ruolo costituzionale della Corte dei conti, comunque, non va disgiunta da un'attenta considerazione anche delle valutazioni spesso radicalmente negative che della sua attività sono state formulate, in particolare proprio sul tema del controllo generalizzato sugli atti normativi del Governo, prima e dopo la l. n. 20/1994. Secondo tali valutazioni la modalità stessa del controllo, così come concepita fino a tempi recenti nel nostro ordinamento, si è rivelata come un «vero e proprio fallimento sistematico», da una parte perché i controlli non sarebbero in grado di raggiungere lo scopo che dovrebbero perseguire, e dall'altra perché sono inadatti ai nuovi scopi-obiettivi che si sono andati affermando [5].

Ciò detto, è comunque necessaria una considerazione di metodo: la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo c.d. «preventivo» di legittimità su *tutti* i regolamenti del Governo e su quelli ministeriali, per cui un'analisi completa della giurisprudenza della Corte finirebbe per coincidere con un'analisi della prassi dell'esecutivo in materia regolamentare, che la Corte, tutte le volte che non censura, implicitamente avalla. Perciò, è appena op-

---

[4] V. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1990, e, più recentemente – e soprattutto dopo la l. n. 20/1994 – S. GIRELLA, *Il nuovo ruolo della Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, 4, 298 ss. Nel senso della autonomia della posizione della Corte dei conti nell'ordinamento, G. CARBONE, *I valori costituzionali dell'autonomia e del controllo*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, 1, 282, secondo il quale con la prassi costituzionale si è affermato un nuovo referente principale dell'operato della Corte, cioè «lo Stato-comunità, che poi è l'opinione pubblica, anche più attento e sensibile dello stesso Parlamento alla voce della Corte dei conti», come del resto riconosciuto anche dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 29/1995. Più diffusamente in precedenza, G. CARBONE, *Art. 100*, in *Comm. cost.*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994; nonché A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Esi, Napoli, 1979.

[5] In questo senso, U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995, 25. L'Autore postula la necessità che la Corte superi un'impostazione del controllo esclusivamente cartolare e documentale, che rende il tipo di attività da essa svolto «puramente routinario», e che si riflette anche sui criteri e sugli esiti del controllo, tendendo a circoscriverlo ai vizi più esterni e formali di illegalità; del resto, gli esiti del controllo effettuato in questi termini lasciano freddo e troppo spesso inerte il referente principale di essi, cioè il Parlamento. Il postulato superamento dovrebbe passare per una sorta di «osmosi» tra la tipologia del controllo classico e tipologie nuove, ispirate ad altri principi, in grado anche di rivitalizzare la prima.

portuno richiamare quanto è stato scritto e sostenuto in materia di prassi governative di adozione dei regolamenti, dando per implicita la considerazione che tali prassi (buone o cattive, corrette o scorrette che possano essere giudicate) nascono e si consolidano anche con l'avallo della Corte [6].

Nel presente contributo l'obiettivo che ci si propone è ovviamente più modesto: si cercherà in primo luogo di verificare quali siano gli aspetti del sistema delle fonti rispetto ai quali la Corte dei conti ha avuto modo di esprimere esplicitamente il proprio orientamento, e – sulla base di tale verifica – si tenterà anche di delineare qualche aspetto non propriamente evidente del ruolo della Corte nelle dinamiche politiche e tecniche che danno luogo all'esercizio del potere regolamentare.

1.2. *Le «fonti di cognizione» degli orientamenti della Corte dei conti*

L'analisi degli orientamenti della Corte dei conti nei confronti dell'esercizio del potere regolamentare del Governo può utilmente essere iniziata dal luogo ove tali orientamenti vengono annualmente sintetizzati, cioè nelle pagine dedicate a questo argomento all'interno della «*Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato*» per l'esercizio finanziario dell'anno precedente, trasmessa al Parlamento e «*alle amministrazioni interessate*» ai sensi dell'art. 3, c. 6°, l. 14 gennaio 1994, n. 20 [7]. Proprio la particolare diffusione di questo documento, e la connessa eco che le sue risultanze possono finire per suscitare a livello parlamentare [8] ma anche scientifico e persino di opinione pubblica, ne fa uno strumento da un lato privilegiato per la conoscenza degli orientamenti della Corte in materia di esercizio del potere regolamentare, ma dall'altro in qualche modo anche «pericoloso» nella sua utilizzazione, per almeno due motivi: *in primis*, perché si tratta di un documento ela-

---

[6] Ma, per completezza, v. anche quanto si avrà modo di dire al par. 3.1 sul ruolo indirettamente partecipativo della giurisprudenza della Corte dei conti alla calibratura degli strumenti normativi per il perseguimento di particolari risultati.

[7] Per un esame delle relazioni fino al 1990, v. G. Rao, *Il controllo della Corte dei conti sugli atti normativi secondari del Governo*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare dell'Amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 319 ss.

[8] Ancorché non sempre tali effetti siano suscitati concretamente. È infatti noto l'atteggiamento di scarsa cura che il Parlamento riserva alle relazioni che la Corte periodicamente gli invia. Non diverso destino è riservato agli elenchi degli atti del Governo registrati con riserva dalla Corte: v. G. De Vergottini, *Gli organi ausiliari*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, 275, nonché, ampiamente, C. Tucciarelli, *Parlamento e controlli: come risponde il Parlamento*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, cit., 219 ss.

borato dalle Sezioni riunite, che invece partecipano all'esercizio della funzione di controllo preventivo degli atti del Governo solo in caso di richiesta di registrazione con riserva, o nei residuali casi di parere reso su schemi di regolamenti in materie inerenti la competenza e le funzioni della Corte (ai sensi dell'art. 1, r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273) e *in secundis*, perché le pagine dedicate al potere regolamentare nella relazione annuale sono caratterizzate da una certa stringatezza, e soprattutto non necessariamente riflettono in maniera fedele i criteri, i principi e le decisioni che la Sezione controllo Stato ha adottato nel corso dell'anno precedente in materia di potere regolamentare.

In definitiva, la relazione annuale della Corte dei conti è un importante strumento di conoscenza dell'interpretazione che la Corte stessa dà dell'esercizio del potere regolamentare, solo a patto che non si identifichino esattamente gli strumenti (ed anche il linguaggio) utilizzati in quella sede con quelli che, di volta in volta, la Corte ha elaborato in sede di controllo *ex* art. 3, c. 1°, l. n. 20/1994. Occorre quindi tenere sempre presente che la relazione si colloca nell'ambito dei rapporti tra Corte dei conti e Parlamento (e altri organi, e l'opinione pubblica, e la riflessione scientifica) e non direttamente in quello dei rapporti tra Corte e Governo. Si pensi che solo in rare occasioni la relazione ha fatto un esplicito ed ampio – anche se necessariamente incompleto – riferimento alla propria giurisprudenza, elaborata nell'ambito della Sezione controllo in materia di esercizio del potere regolamentare da parte del Governo [9].

Risulta quindi opportuno e necessario integrare la lettura delle relazioni annuali con un esame della giurisprudenza elaborata in sede di controllo della Corte sugli atti normativi del Governo.

L'analisi della giurisprudenza della Sezione controllo Stato della Corte dei conti in materia di esercizio del potere regolamentare, quindi, pure evidentemente casistica e inevitabilmente legata alla singola fattispecie di volta in volta all'esame della Corte, permette comunque di individuarne gli orientamenti effettivi, ed in definitiva contribuisce a meglio definire la collocazione dell'intervento della Corte nella dinamica delle forze che danno luogo – in concreto – all'esercizio del potere regolamentare del Governo [10].

---

[9] La *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1998*, I, Roma, 1999, 153, presenta infatti un paragrafo dedicato alle «pronunce della Corte dei conti in materia regolamentare». In tale paragrafo vengono analizzate in particolare due importanti deliberazioni dell'anno 1998, la deliberazione Sez. controllo Stato 6 febbraio 1998, n.13 (in *Foro it.*, 1998, III, 583) e la deliberazione Sez. controllo Stato 12 ottobre 1998, n.114 (in *Foro it.*, 1999, III, 147), sulle quali torneremo.

[10] Ho esaminato le deliberazioni della Sez. controllo Stato in materia di controllo sui rego-

Un ruolo di qualche rilievo possono averlo anche i non frequenti pareri che la Corte dei conti (Sezioni riunite) rende sugli schemi di regolamenti che potrebbero interessare le competenze e le funzioni della Corte stessa, ai sensi dell'art. 1, r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273. In tali regolamenti, infatti, la Corte, libera dal vincolo dello stretto controllo «di legalità» impostole dall'art. 3, c. 1°, l. n. 20/1994, esprime meglio la propria natura «duplice», di organo sospeso tra l'esigenza della legalità formale ed una spinta visibile verso un giudizio sull'*efficacia* della normativa e sull'*efficienza* del sistema che da tale normativa verrà posto in essere [11].

2. *Alcuni interventi della Corte dei conti in materia di esercizio del potere regolamentare del Governo*

Articolerò l'esame dei più recenti orientamenti della Corte dei conti in materia di esercizio del potere regolamentare del governo in due settori, dedicati rispettivamente al regolamento come fonte e ai rapporti tra fonte regolamentare ed altre fonti.

2.1. *Il regolamento come fonte. I problemi inerenti la qualificazione dell'atto e gli interventi della Corte dei conti sulla normatività e sulla natura regolamentare*

L'annuale relazione della Corte include alcune tabelle relative all'attività

---

lamenti governativi a partire dall'entrata in vigore della l. n. 20/1994 (per gli orientamenti del periodo precedente, v. ancora G. RAO, *Il controllo della Corte dei conti sugli atti normativi secondari del Governo*, cit.). Per l'accesso alle deliberazioni di più recente pubblicazione, devo un sentito ringraziamento al personale della Segreteria della Delegazione Toscana della Corte dei conti, ed in particolare al Sig. Ferri.

[11] Cerca di ridurre ad unità tale natura duplice M. RISTUCCIA, *Appunti in tema di rapporto tra semplificazione normativa e sistema dei controlli*, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, III, 315, secondo il quale il principio di legalità come *ratio* del controllo preventivo sugli atti fondamentali dell'amministrazione non deve essere superato ma affiancato dal principio di utilità, che si articola nei criteri di efficacia, economicità, ed efficienza (perlomeno in materia di semplificazione normativa). Sulla necessità di reinterpretare il concetto di legalità, disancorandolo da un approccio esclusivamente formale, v. anche T. LAZZARO, *Il controllo preventivo di legittimità della l. n. 20/1994: un «nuovo» istituto*, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 1, 259 ss., G. D'AURIA, *La Corte dei conti fra nuovi e vecchi controlli: fatti e problemi della transizione*, in U. ALLEGRETTI, *I controlli amministrativi*, cit., 271.

normativa secondaria del Governo [12], fra le quali riveste ai nostri fini il maggiore interesse quella dedicata agli atti «di contenuto sostanzialmente normativo». È evidente che mentre l'inclusione di un atto nelle tabelle dedicate agli atti autoqualificatisi «regolamenti» riveste il carattere dell'obiettività, l'inclusione nella tabelle degli atti che «si possono ritenere» a contenuto normativo implica un giudizio effettuato dalla Corte sulla base di un parametro che però non è esplicitato con chiarezza nella relazione, nella quale si fa riferimento ad una generica «ragionevolezza» [13].

Se il criterio utilizzato – come è plausibile ritenere – è il medesimo che la Sezione controllo Stato ha elaborato nella propria giurisprudenza, allora il criterio di individuazione della normatività è quello classico e «contenutistico» della «generalità – astrattezza» della disciplina.

La Corte, infatti, in una serie costante di deliberazioni ha riconosciuto che gli elementi tipici dell'atto normativo sono, oltre alla *generalità* e l'*astrattezza* (secondo le definizioni tipiche di destinazione della norma ad una pluralità non determinabile *a priori* di soggetti e riconducibilità della disposizione ad una serie *a priori* non individuabile di rapporti), la *novità* intesa come capacità di innovazione dell'ordinamento, la *ripetitività*, l'*attitudine all'applicazione ripetuta nel tempo*, e la *rilevanza esterna* [14].

---

[12] Dedicate rispettivamente a «Regolamenti governativi», «Regolamenti ministeriali» e, per l'appunto «Atti (che si possono ritenere) a contenuto normativo non rivestiti di forma regolamentare».

[13] Nella *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1996,* I, 1, Roma, 1997*,* 325 si parla di «atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari», la *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1995*, I, 1, Roma, 1996*,* 268, fa riferimento agli «atti sostanzialmente regolamentari», la *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1994,* I, 1, Roma, 1995, 239, indica gli «atti (…) non "trattati" come regolamenti».

[14] In giurisprudenza i criteri nominati sono ripetuti in maniera costante e quasi routinaria. Fra le pronunce più recenti, v. deliberazione Sez. controllo Stato 4 ottobre 1995, n. 126 (in *Cons. Stato*, 1996, II, 72, s.m.), deliberazione Sez. controllo Stato 27 maggio 1997, n. 80 (in *Cons. Stato*, 1997, II, 668, s.m.), che ha escluso dal novero degli atti assoggettabili al controllo della Corte dei conti il decreto del Ministro del tesoro con il quale si provvede alla ripartizione *ex* art. 4, l. n. 2 gennaio 1997, n. 2 dei contributi ai movimenti e partiti politici, deliberazione Sez. controllo Stato 7 maggio 1998, n. 43 (in *Cons. Stato*, 1998, II, 1314, s.m.), secondo la quale non sarebbe caratterizzata dai requisiti tipici della normatività un decreto interministeriale che determina uno «schema uniforme» di bilancio degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, che sarebbe quindi una mera direttiva, incapace di avere un effetto innovativo dell'ordinamento, tale da immettere nel sistema di norme inedite. Il decreto in esame era peraltro anche privo del requisito dell'«imperatività», in quanto non vincolante i destinatari della disciplina. Cfr. F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1998, 70.

Merita solo un cenno il rilievo dottrinario per il quale questi classici criteri contenutistici possano essere insoddisfacenti ai fini dell'effettiva individuazione della normatività di un atto [15], e per il quale in particolare l'art. 17, l. n. 400/1988 avrebbe individuato in maniera vincolante la forma e la procedura per l'adozione dei regolamenti [16].

In realtà la Sezione controllo Stato della Corte dei conti sembra operare su di un doppio binario: da una parte non giudica la scelta del Governo di utilizzare lo strumento regolamentare, ed utilizza quindi uno stretto criterio nominalistico quando si trova ad esaminare atti che si autoqualificano «regolamenti» (prescindendo dalla verifica del contenuto più o meno normativo), ma passa poi ad un criterio prevalentemente contenutistico (con la mediazione dei parametri sopra accennati, e con la rilevanza – ma solo «indiziaria» – data al fatto della pubblicazione dell'atto nella *Gazzetta Ufficiale* [17] quando si tratta di esaminare atti cui non è stato dato il *nomen iuris* di regolamenti [18]. Va peraltro notato che, ai fini del controllo della Corte dei con-

---

In almeno una occasione la Sez. controllo Sicilia della Corte dei conti ha avuto modo di negare che il criterio dell'innovatività sia l'unico possibile nel giudizio d'individuazione della normatività di un atto: delibera 12 marzo 1997, n. 14, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 2, 16, v. G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo* in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 244.

[15] V. fra gli altri, P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Giappichelli, Torino, 1999, 638 che parlano di «prevalenza» dei criteri formali di identificazione delle fonti rispetto ai criteri esclusivamente contenutistici.

[16] V. per tutti L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 45, secondo il quale, a partire dall'ingresso nell'ordinamento delle disposizioni della l. n. 400/1988 «il legislatore considera ormai determinante l'autoqualificazione dell'atto» nell'individuazione del crinale tra la normatività e la non normatività dello stesso. Interessante notare come A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Comm. cod. civ.*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, e U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992 notino, prima e dopo la l. n. 400/1988, una grande quantità di atti del Governo che non si qualificano regolamentari ancorché abbiano caratteristiche di normatività.

[17] V. ad esempio deliberazione Sez. controllo Stato 21 marzo 1996, n. 58 (in *Foro it.*, 1997, III, 48), concernente il d.p.c.m. 10 marzo 1994, recante *Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del consiglio dei Ministri dei dipartimenti e degli uffici del segretariato generale* e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* 26 aprile 1994, n. 95. Nella deliberazione Sez. controllo Stato 3 aprile 1998, n. 28, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, 2, 12, s.m., la Sez. controllo desume la legittimità di un decreto ministeriale – fra l'altro – da una serie di altri decreti ministeriali «pubblicati sulle Gazzette ufficiali», che non sono stati mai contestati da alcuno, e che hanno stabilito il medesimo principio ribadito dal decreto all'esame della Corte (equipollenza tra incarichi dirigenziali attribuiti al personale civile e a quello militare, nell'ambito dell'area centrale del Ministero della difesa).

[18] Deliberazione 58/1996, cit. Il d.p.c.m. che costituiva il fondamento dell'atto all'esame del-

ti, il giudizio sulla natura regolamentare o non regolamentare riveste un carattere che può essere in certi casi secondario, in particolare quando si tratta – e capita di frequente – di dover giudicare della necessità o meno di sottoporre l'atto al giudizio della Corte, sulla base della tassativa elencazione di provvedimenti recata dall'art. 3, l. n. 20/1994 [19].

In sede di relazione annuale, invece, il rilievo dell'esistenza di atti a contenuto normativo ma di forma non regolamentare ha implicato, perlomeno fino alla relazione sul rendiconto per l'esercizio finanziario 1995, rilievi critici frequenti delle Sezioni Riunite sulla insondabilità della scelta di disciplinare le singole materie secondo le forme dell'art. 17, l. n. 400/1988, o dalle quelle stesse forme rifuggendo. In particolare la Corte censura una certa difficoltà cui la prassi governativa costringe l'interprete (ed anche l'interprete «qualificato» come la magistratura di controllo sugli atti del Governo) nell'individuazione dei criteri sulla base dei quali viene effettuata la scelta tra le opzioni normative a disposizione [20].

Un'ulteriore ed interessante presa di posizione della Corte dei conti in materia di qualificazione degli atti è quella, ancora una volta espressa in linea teorica in tutte le relazioni annuali a partire dal 1989, in materia di at-

---

la Corte non era stato sottoposto al controllo preventivo prima della sua pubblicazione. La Sez. controllo afferma che il decreto presidenziale «per i suoi inequivoci contenuti, riveste natura sicuramente regolamentare» a rilevanza esterna, che per questo motivo avrebbe dovuto essere sottoposto al controllo *ex* art. 3, l. n. 20/1994, e che non essendolo stato, non è mai divenuto efficace.

[19] Cfr. deliberazione Sez. controllo Stato 3 aprile 1998, n. 28, cit. La Corte era chiamata a giudicare un decreto di Ministro della difesa emanato ai sensi del d.lgs. 16 luglio 1997, n. 264 concernente il riordino delle strutture dell'area centrale del Ministero, attraverso l'individuazione delle competenze e delle funzioni dei singoli dirigenti. La Sez. controllo ha ritenuto che tale provvedimento, pur non rivestendo natura regolamentare, comportava comunque «direttive generali per l'azione amministrativa», per cui poteva essere sottoposto al controllo della Corte *ex* art. 3, c. 1°, lett. *b*), l. n. 20/1994. V. anche la deliberazione Sez. controllo Stato 30 settembre 1996, n. 141, in *Cons. Stato*, 1997, II, 66.

[20] Nelle relazioni della Corte dei conti non si trova una tabella riservata a quelli che si potrebbero definire degli ipotetici «Atti rivestiti di forma regolamentare (che si possono ritenere) a contenuto non normativo» speculare rispetto a quella degli atti di natura normativa non rivestiti di forma regolamentare. Va però detto che la Corte si dichiara sensibile al problema della scelta dello strumento a seconda del contenuto della disciplina che si pone in essere: la *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1994*, I, 1, Roma, 1995, richiama infatti l'attenzione «sulla difficoltà e, ormai, sulla impossibilità di cogliere, con riguardo ad uno stesso ambito di materia, le ragioni per cui una «quota» di disciplina sia affidata a norme regolamentari e un'altra «quota» sia rimessa a norme di rango subordinato (o, comunque, non formalmente regolamentari)». Su questa «fuga dal regolamento», v. anche le considerazioni di U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 71 ss.

tuazione delle direttive comunitarie effettuata mediante la strumentazione giuridica predisposta dalla l. 9 marzo 1989, n. 86. In particolare, sembra discutibile l'opinione della Corte laddove ritiene che l'atto amministrativo generale che può dare esecuzione ad atti di provenienza comunitaria ai sensi dell'art. 4, c. 7°, l. n. 86/1989, sia in pratica un regolamento di tipo nuovo, distinto rispetto a quelli previsti dall'art. 17, l. n. 400/1988, e che quindi non sarebbe tenuto a seguire le prescrizioni di forma in quella legge stabilite [21].

Una posizione di questo tipo, come è stato puntualmente rilevato in dottrina, non è certamente idonea a fare la necessaria chiarezza in materia di fonti secondarie, e soprattutto può finire per giustificare le tendenze centrifughe rispetto alla forma-regolamento che la l. n. 400/1988 avrebbe voluto invece cristallizzare [22]. E poi si tratterebbe di un «tipo» regolamentare non previsto da alcuna legge come tale, ed anzi invece dalla legge (comunitaria) espressamente qualificato come «atto amministrativo», ancorché «generale».

Un ultimo rilievo su questo punto può essere fatto in merito alla soddisfazione con la quale la Corte dei conti sembra avere accolto la tendenza presente in due delle ultime leggi comunitarie (l. 24 aprile 1998, n. 128 e l. 5 febbraio 1999, n. 25) ad accomunare in un unico elenco le direttive da attuare con regolamento o con atto amministrativo generale, lasciando quindi al Governo l'incombenza di scegliere l'una o l'altra forma. Secondo la Corte, questa innovazione sarebbe una «*conferma che, nella materia in esame, il legislatore considera – ormai – equivalenti i due strumenti*» [23]. In realtà, non sembra irragionevole pensare che tale innovazione, se pure può rispondere ad esigenze di rapidità ed effettività del recepimento connesse alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea [24], sia però anche potenzialmente uno strumento di radicamento e di ampliamento di quell'irrazionalità e di quell'imperscrutabilità (quando non dell'arbitrio) nella scelta di mezzi giuridici di disciplina di interi ambiti materiali, che la stessa Corte dei conti aveva in passato chiaramente individuato e denunciato [25].

---

[21] *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1992*, I, 1, Roma, 1993, 214.

[22] G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 195.

[23] *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1998*, I, 1, Roma, 1999, 151.

[24] Così P.F. Lotito, *La potestà normativa secondaria del Governo e l'attuazione delle norme comunitarie*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, cit., 226 ss.

[25] Cfr. ancora e soprattutto *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1994*, cit.

2.2. *I problemi inerenti i rapporti tra le fonti*

2.2.1. *Rapporto «diretto» tra legge che fonda l'esercizio del potere regolamentare e regolamento. I problemi dell'attuazione e dell'esecuzione*

Il controllo preventivo della Corte dei conti sui regolamenti è diretto alla verifica della compatibilità del provvedimento con l'ordinamento, cioè con il complesso normativo (e particolarmente con le norme di livello primario) che presidia la materia entro cui il regolamento va ad iscriversi, e si atteggia ad estrinsecazione del principio di legalità dell'azione amministrativa [26].

In questo complesso normativo di riferimento, una particolare rilevanza la ricopre, come è ovvio, la legge dalla quale il regolamento trae il proprio diretto fondamento, e ciò in particolare per quanto riguarda i regolamenti esecutivi ed attuativi.

Un esame degli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti sui rapporti diretti tra fonte primaria di fondamento e fonte secondaria (prescindendo per ora dai peculiari problemi della delegificazione) finisce quindi per risolversi in una ricostruzione del concetto di esecuzione e di attuazione come emergente dal tentativo di ricomposizione in unità dei frammenti del concetto che di volta in volta emergono dalle singole deliberazioni.

In primo luogo la Corte dei conti si preoccupa, in numerose deliberazioni, di assicurare alla norma primaria la disponibilità degli strumenti giuridici per la propria esecuzione o attuazione, come riaffermazione del principio di gerarchia tra fonti primarie e secondarie: non compete cioè al Governo di modificare con una decisione propria una scelta preventivamente effettuata dal legislatore. In questo senso, ad esempio, si è stabilito che un regolamento non può prevedere un parere quando la legge abbia previsto un'intesa [27].

Più interessanti sono quelle pronunce in cui si definisce il ruolo del regolamento governativo per i profili, e per gli aspetti, per i quali la legge non abbia disposto direttamente, così contribuendo ad individuare gli ambiti dell'esecuzione o dell'attuazione.

La Corte dei conti ha deciso, ad esempio, che un regolamento non può fissare un termine decadenziale incidente sulle situazioni soggettive dei de-

---

[26] Secondo G. CARBONE, *Art. 100*, cit., 97, il controllo preventivo ha come parametro «la legge e, per il tramite della legge, tutta la trama normativa che, sovraordinata o sottordinata alla legge, integra l'ordinamento».

[27] Deliberazione Sez. controllo Stato 25 maggio 1994, n. 38, in *Riv. Corte dei conti*, 1994, 3, 28, sul *Regolamento concernente il riordinamento degli istituti di ricoveri e cura, a norma dell'art. 2, c. 3°, d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269* (emanato con d.p.r. 16 marzo 1994, non pubbl.).

stinatari della disposizione, quando la norma primaria non lo abbia previsto[28], né può prevedere come obbligatoria una certificazione che la legge non aveva contemplato[29].

La Corte si riserva quindi di vigilare sulla compatibilità delle previsioni del regolamento con l'ambito concettuale dell'«esecuzione» e dell'«attuazione» della legge, censurando quelle disposizioni che si collochino al di fuori di tale ambito, anche quando non sussistano – né nella legge eseguita, né nell'ordinamento nel suo complesso – disposizioni espressamente contrarie rispetto a quelle del regolamento.

In quest'ottica possono essere individuati altri principi attinenti il contenuto «non ammissibile» dei regolamenti di esecuzione e attuazione-integrazione, elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti: una disposizione regolamentare non può prevedere un trattamento di estensione di una disposizione tra tutti gli interessati, quando tale estensione non abbia un preciso fondamento nella norma primaria, che ha invece previsto quel trattamento solo per precise categorie di soggetti[30]; un regolamento esecutivo non può differenziare il trattamento di situazioni assimilabili, quando tale diver-

---

[28] Deliberazione Sez. controllo Stato 7 maggio 1998, n. 44, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, 3, 1, concernente il *Regolamento recante norme per la concessione dei contributi e delle provvidenze all'editoria, in attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 250 e successive modificazioni* (emanato con d.p.r. 2 dicembre 1997, n. 525). L'art. 3 del regolamento all'esame della Corte stabiliva un termine (definito «perentorio») di natura sostanzialmente decadenziale per la presentazione della richiesta di concessione del contributo.

[29] Deliberazione Sez. controllo Stato 7 giugno 1999, n. 51, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1735. La deliberazione è stata pronunciata sul *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile a norma dell'art.8, c. 3°, l. 8 luglio 1998, n. 230* (emanato con d.p.r. 28 luglio 1999, n. 352), il quale all'art. 8 quinto comma prevedeva che tale Ufficio dovesse avviare le procedure per il conseguimento della certificazione di qualità UNI EN ISO 9000. Questa parte della deliberazione è interessante anche perché la disposizione sulla certificazione risultava cancellata nel periodo tra l'esame dell'Ufficio di controllo e quello della Sezione mediante cancellazione materiale firmata dal Presidente del Consiglio. Ebbene, la Corte dei conti si esprime nel senso della illegittimità di un tale comportamento, in quanto un regolamento governativo «può essere modificato unicamente dall'organo che l'ha emanato». Sarebbe cioè occorsa una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri.

[30] Ancora Deliberazione 44/1998, cit. Il regolamento prevedeva un meccanismo di riduzione proporzionale del contributo per tutti gli aventi titolo in caso di insufficienza degli stanziamenti di bilancio, mentre la legge lo aveva disposto solo per una particolare categoria (imprese editrici di quotidiani o periodici organi di forze politiche). La deliberazione della Sez. controllo è stata sostanzialmente confermata in sede di richiesta di registrazione con riserva dalla deliberazione Sez. riunite 2 febbraio 1999, n. 4/E, in *Riv. Corte dei conti*, 1999, 1, 3. In particolare le Sez. riunite non hanno ritenuto sufficiente l'espunzione del termine «perentorio» di cui si è detto alla precedente nt. 28.

sità non possa essere chiaramente desunta dalla volontà del legislatore [31]; un regolamento esecutivo deve attenersi all'ambito che ad esso abbia voluto lasciare la norma primaria: in particolare non può disciplinare gli aspetti sostanziali o definitori della materia [32] quando la legge abbia affidato al regolamento la disciplina di aspetti organizzativi [33], o meramente strutturali [34].

Principi come quelli esemplificativamente citati contribuiscono a creare un ambito più preciso per i regolamenti, ma si possono riscontrare anche altre affermazioni della Corte dei conti che intendono incidere sulla struttura stessa e sulle dinamiche dell'esecuzione o dell'attuazione, attraverso una individuazione dei rispettivi ruoli delle singole fonti. Secondo una recente pronuncia, ad esempio, il regolamento esecutivo non sarebbe di per sé idoneo

---

[31] Deliberazione Sez. controllo Stato 10 maggio 1994, n. 37, in *Enti pubblici*, 1995, 843, (sul *Regolamento concernente la composizione e il funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 3 secondo comma del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269*, emanato con d.p.r. 16 marzo 1994, cit.) decide nel senso di ritenere non ammissibile, sulla base del tenore della norma eseguita dal regolamento in esame, una disciplina degli Istituti di ricovero e cura che ne differenzi le funzioni e le modalità di nomina del direttore generale e del collegio dei revisori, rispetto agli analoghi organi delle unità sanitarie locali.

[32] Deliberazione Sez. controllo Stato 23 luglio 1994, n. 49, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1715 ha dichiarato l'illegittimità di alcune parti del *Regolamento concernente la disciplina dei procedimenti di rilascio del permesso di ricerca dei fluidi geotermici e di concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale* (emanato con d.p.r. 18 aprile 1994, n. 485). Nelle disposizioni censurate dalla Corte dei conti si operava una riorganizzazione del Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia, organo il cui intervento consultivo era previsto da numerose disposizioni legislative e regolamentari, oltre a quella che aveva anche fondato l'esercizio del potere regolamentare all'esame della Corte, per cui la sua disciplina organizzativa e la sua composizione non poteva essere determinata da disposizioni di rango secondario.

[33] Deliberazione Sez. controllo Stato 22 ottobre 1997, n. 134, in *Cons. Stato*, 1998, II, 79 sul *Regolamento di attuazione dell'art. 15, l. 7 marzo 1996, n. 108 concernente il fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura* (emanato con d.p.r. 11 giugno 1997, n. 315). In questa deliberazione gli articoli del regolamento che contribuiscono alla definizione dei «confidi», di dubbia aderenza alla legge, sono ammessi al visto dalla Corte sulla base della duplice premessa della riconosciuta natura attuativo-integrativa del regolamento, e su quella della scarsa chiarezza del legislatore.

[34] Deliberazione Sez. controllo Stato 7 giugno 1999, n. 44, in *Riv. Corte dei conti*, 1999, 3, 18, sul *Regolamento recante la disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e della banca dati informatica della dirigenza, nonché delle modalità di elezione del componente del comitato dei garanti* (emanato con d.p.r. 26 febbraio 1999, n. 150). Con questo regolamento veniva infatti istituito un ufficio dirigenziale per la tenuta del ruolo unico, mentre la legge eseguita (art. 23, c. 3°, d.lgs. n. 29/1993) richiedeva che la norma secondaria regolasse soltanto «le modalità e la tenuta del ruolo», lasciando quindi l'individuazione della struttura di livello dirigenziale alla fonte deputata in via ordinaria a tale attività (in questo caso, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri).

a costituire una *normativa di settore*, ai fini della deroga ad un principio generale «esterno» rispetto alla legge da quel regolamento eseguita, che per l'appunto preveda la propria derogabilità solo in presenza di una organica «normativa di settore» [35], per cui se sussiste un tale principio, il regolamento meramente esecutivo non può derogarvi [36].

Ancora, quanto alle *modalità* ed ai *tempi* dell'esercizio del potere regolamentare di questa specie, la Corte afferma che l'intervento regolamentare esecutivo o attuativo è permanentemente nella disponibilità del Governo, che può in ogni caso individuare nuovi ambiti di esecuzione o di attuazione per interventi multipli [37], e che quindi è legittimo quel regolamento che esegua o attui una parte soltanto della disciplina primaria, specialmente quando la parte (ancora) non eseguita o attuata è suscettibile di essere applicata di per sé [38]. In una occasione la Corte ha affermato che

---

[35] Deliberazione Sez. controllo Stato 1 giugno 1999, n. 37, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1541, sul *Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie* (emanato con d.p.r. 26 gennaio 1999, n. 355) sulla base dell'art. 18, d.p.r. n. 264/1961. La Corte ha ritenuto che il regolamento in esame, proprio in quanto meramente esecutivo di una disposizione di legge (e non abilitato alla abrogazione di norme primarie) non potesse costituire quella «normativa di settore» che una norma generale diversa rispetto alla legge eseguita prevedeva nella stessa materia per la propria derogabilità, norma generale che quindi era destinata a prevalere. Nel caso di specie l'art. 10, d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 403 (regolamento di delegificazione) che prevede che i certificati medici non possono essere sostituiti da altro documento, «*salve diverse disposizioni della normativa di settore*», prevale sull'art. 1, comma 1, del (cronologicamente successivo) regolamento in esame, che prevedeva un'eccezione a tale principio mediante la presentazione di autocertificazioni per l'ammissione alle scuole dell'obbligo, appunto in quanto il regolamento di esecuzione non sarebbe «normativa di settore», e non ha abrogato le varie disposizioni che pretendono l'esibizione di certificati comprovanti l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie.

Sul regolamento in esame si sono espresse anche le Sezioni riunite, con la deliberazione 20 settembre 1999, n. 33/E, inedita, ed il provvedimento è stato ammesso al visto.

[36] Dalla motivazione della deliberazione in esame pare invece di capire che questa capacità derogatoria potrebbe essere attribuita ad un regolamento di delegificazione, che è idoneo a costituire una «normativa di settore» idonea a derogare principi del genere di quelli esposti alla nota precedente (deliberazione 37/1999, cit.).

[37] Deliberazione Sez. controllo Stato 26 luglio 1999, n. 59, inedita, concernente il *Regolamento recante riduzione, per l'anno 1999, del costo del gasolio da riscaldamento e dei gas di petrolio liquefatti, limitatamente ai comuni di cui all'art. 8, c. 10°, lett.* c)*, l. 23 dicembre 1998, n. 448* (emanato con d.p.r. 8 aprile 1999, non pubbl.). Anche in questo caso, come già sopra riscontrato, la Corte dei conti addiviene al visto del provvedimento sulla base del fatto che alcuni aspetti di esso non pienamente conformi rispetto alla disciplina primaria potranno essere sanati da ulteriori interventi attuativi (peraltro solo eventuali).

[38] Deliberazione 134/1997, cit., nonché deliberazione 44/1999, cit., dove si afferma che «ai fini dell'ammissione al visto è sufficiente la considerazione che il regolamento non ha ribadito esplicitamente il contenuto della […] norma primaria poiché questa è una norma già precettiva».

quella del controllo preventivo di legittimità non è la sede in cui possa essere censurato un regolamento che non disciplina completamente la materia che ha ad oggetto, ma che eventualmente tale censura andrà rivolta al regolamento in sede di controllo successivo sugli effetti della gestione: come dire che non si tratta di un problema di fonti, ma semmai di un problema di insufficienza della disciplina regolamentare a garantire l'efficacia dell'azione amministrativa [39].

Permane, del resto, una certa ambiguità ed una sostanziale fungibilità tra i concetti di attuazione e di esecuzione regolamentare, anche se si può forse riconoscere nell'uso del concetto di «attuazione» da parte della Corte dei conti una tendenza all'endiadi col concetto di «integrazione», che può, come vedremo tra poco, aprire qualche prospettiva interpretativa.

Infine, sembra possa meritare un cenno un significativo *obiter dictum* della sezione controllo, nella parte motiva di una deliberazione già citata, nel quale la Corte afferma il principio secondo cui un regolamento di esecuzione non può recare norme che definiscano le modalità dell'interpretazione della legge: di più, l'art. 17, c. 1°, l. 23 agosto 1988, n. 400 non consente l'emanazione di norme regolamentari «*per definire modalità di interpretazione*» di norme di legge. Tale principio è peraltro enunciato nel contesto del giudizio su di un regolamento che più che «definire modalità» di interpretazione, «interpretava» semplicemente la legge (o meglio ne sceglieva una interpretazione possibile) [40].

Ora, una tale affermazione – che pure parrebbe voler privare il regolamento di una delle funzioni che tradizionalmente gli sono attribuite, cioè quella interpretativa [41] –, si risolve invece in una mera petizione di principio, laddove si guardi a due profili, l'uno teorico, l'altro applicativo.

Da una parte, infatti, è certamente vero che è possibile distinguere concettualmente l'applicazione dall'interpretazione, ma soltanto perché la prima attività presuppone l'effettuazione della seconda [42]; dall'altra, la Corte dei conti, nei casi in cui rileva la scarsa chiarezza del legislatore, si sforza di dare lei stessa un'interpretazione della legge, alla luce della quale giudica l'interpretazione che – necessariamente, vista la riscontrata scarsa chiarezza della norma primaria – ha dovuto farne il regolamento. È peraltro capitato che

---

[39] Deliberazione Sez. controllo Stato 21 maggio 1996, n. 76, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, 3, 1.

[40] Deliberazione 44/1998, cit.

[41] Così, fra gli altri L. CARLASSARE, voce *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 628; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 129.

[42] Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, 332.

tale operazione interpretativa sia «aiutata» dallo stesso legislatore, anche attraverso la ricezione a livello di fonte primaria di parte del contenuto delle disposizioni del regolamento [43].

In questa complessa operazione, che probabilmente non è estranea ad una certa tendenza della giurisprudenza della Corte a «giustificare» l'operato dell'Amministrazione per motivi che trascendono la pura legittimità dell'atto [44], si collocano anche le già ricordate pronunce che fanno riferimento al fondamento «permanente» del potere attuativo in capo al governo, e certe aperture al concetto di «attuazione-integrazione» [45], che risentono più dell'articolazione dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali che fra fonti primarie e fonti secondarie [46].

In altre parole, la Corte dei conti sembra in alcune occasioni alludere alla necessità di svolgere il proprio controllo in maniera parzialmente differente a seconda che esso debba essere esercitato su un regolamento di (mera) esecuzione o su un regolamento di attuazione-integrazione. Nel primo ca-

---

[43] Deliberazione Sez. controllo Stato 1° luglio 1999, n. 58, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1753, sul *Regolamento concernente l'attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36 in materia di risorse idriche* (emanato con d.p.r. 18 febbraio 1999, n. 238). In questo caso la Corte constata che la propria interpretazione di una disposizione del regolamento è corretta in quanto, successivamente all'emanazione del regolamento stesso, è intervenuta una norma di legge che ha riprodotto esattamente tale disposizione. Il regolamento, attuativo dell'art. 32, l. n. 36/1994, disponeva un termine annuale relativo alla richiesta di riconoscimento o di concessione di acque pubbliche. L'art. 28, l. 30 aprile 1999, n. 136 prevede esattamente lo stesso termine (tra l'altro, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del regolamento all'esame della Corte).

[44] In questo senso, v. V. GUCCIONE, *Il «principe dei controlli»: la vicenda del controllo preventivo della Corte dei conti*, in U. ALLEGRETTI, *I controlli amministrativi*, cit., 72, che rileva alcune prassi della Corte, tra le quali particolarmente interessante è quella dei «rilievi a vuoto», cioè deliberazioni nella parte motiva delle quali la Corte individua profili di illegittimità del provvedimento in esame, ma lo ammette ugualmente al visto «per non intralciare l'attività dell'amministrazione, ma con espresso richiamo a non ripetere la situazione rilevata».

[45] Cfr. ancora la più volte citata deliberazione 134/1997. In questa deliberazione la Corte dei conti segue un itinerario interpretativo articolato in più tappe: a) riconoscimento della carenza nella disposizione attuata (art. 15, l. n. 108/1996) di un «*necessario livello di chiarezza*», con connesse considerazioni critiche sulla chiarezza che invece «dovrebbe sempre connotare ogni disposizione legislativa»; b) affermazione della necessità di addivenire ad una interpretazione (*rectius*: «rilettura») *funzionale* della norma di legge; c) effettuazione dell'interpretazione stessa attraverso l'esame delle disposizioni del regolamento attuativo, che è riconosciuto avere anche una «funzione composita di natura attuativa ed integrativa insieme», contribuendo a creare assieme alla legge un *sistema* e quindi, a porsi come base dell'effettuazione dell'operazione interpretativa; d) riconoscimento della legittimità del regolamento, il quale, quindi, ha applicato la legge sulla base di una interpretazione coerente con quella della Corte.

[46] Allude ad una similitudine tra i due rapporti S. FOIS, *«Delegificazione», «Riserva di legge», principio di legalità*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, 738.

so il giudizio della Corte ha ad oggetto soprattutto la rispondenza del regolamento alla legge dalla quale trae fondamento, e spesso è caratterizzata da un rilievo meticoloso quando non minuzioso di profili di illegittimità spesso solo formali [47]. Nel secondo caso, invece, il giudizio della Corte ha ad oggetto il «complesso normativo» dato dalla legge e dalla norma regolamentare attuativa-integrativa della legge stessa, e tende a giudicarne la compatibilità con il resto dell'ordinamento [48].

2.2.2. *Rapporto Legge-regolamento-altre fonti. I problemi dei decreti ministeriali e dei regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti*

I rapporti «a catena» tra le fonti di livello diverso hanno spesso sollevato l'interesse della dottrina per i riflessi che possono avere sulla complessiva struttura delle fonti e sul loro assetto.

La recente giurisprudenza della Corte dei conti in materia si è tendenzialmente concentrata su due principi speculari l'uno all'altro, che continuano a fare da criteri guida nel giudizio sulla legittimità dei regolamenti, e dai quali si dipanano significative conseguenze.

Secondo il primo di questi principi, il regolamento governativo non può occupare «spazi» di regolamentazione che la legge riserva a fonti diverse (anche di livello inferiore), specialmente quando si tratti di spazi riservati alla decretazione ministeriale [49].

I motivi che inducono la Corte ad applicare questo principio sono di due ordini: in primo luogo il principio viene applicato per l'esigenza «di sistema» per cui un eventuale intervento del Governo in una materia che la legge ha riservato al decreto ministeriale comporterebbe l'impossibilità futura per il

---

[47] Si pensi alla scarsa considerazione riservata alle istanze di semplificazione delle procedure spesso allegate dall'amministrazione in sede di rilievi istruttori. In questo senso, v. deliberazione 44/1998, cit. in cui la Sez. controllo ha ritenuto irrilevante la considerazione dell'amministrazione, secondo la quale la previsione un termine di tipo decadenziale alla concessione dei contributi sarebbe necessaria a fronte di procedimenti ed istruttorie particolarmente complesse, come quelle in esame; v. anche deliberazione 43/1999, sulla quale si tornerà.

[48] Nel caso della deliberazione 134/1997, cit., tale operazione consente anche di «redimere» la norma primaria dalla propria difficoltà di interpretazione e di applicazione (e perfino di individuazione della *ratio*), proprio attraverso l'interpretazione che ne dà il regolamento (che non è esente da profili «*additivi*»).

[49] Deliberazione Sez. controllo Stato 21 marzo 1994, n. 17, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1371; deliberazione Sez. controllo Stato 29 dicembre 1994, n. 153, in *Cons. Stato*, 1994, II, 755; deliberazione Sez. controllo Stato 24 novembre 1995, n. 149, in *Foro amm.*, 1996, 2084; deliberazione Sez. controllo Stato 5 dicembre 1997, n. 149, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, VI, 21; deliberazione Sez. controllo Stato 6 febbraio 1998, n. 13, in *Foro it.*, 1998, III, 583.

Ministro di regolare la materia stessa, stante la sovraordinazione del regolamento governativo rispetto a quello ministeriale [50].

In più occasioni l'Amministrazione ha voluto giustificare il proprio operato e le proprie scelte adducendo la posizione di sovraordinazione nel sistema delle fonti del regolamento governativo rispetto al regolamento ministeriale, ma la Corte dei conti ha costantemente qualificato tale affermazione come «irrilevante», sostenendo che invece «*viene in esame un problema di rispetto dell'ambito di competenze specificamente individuato dalla legge*» [51].

Il secondo motivo attiene invece al profilo della responsabilità personale del Ministro per gli atti di sua competenza, stabilita dall'art. 95 Cost., che non potrebbe più essere configurata in caso di regolamenti riconducibili all'intero Consiglio dei Ministri [52].

Se il principio enunciato può essere condivisibile, restano alcuni aspetti «di confine» che sembrano restare oscuri: ad esempio, ci si potrebbe chiedere quale sarebbe il destino di un regolamento adottato da un Ministro, ma per il quale il Presidente del Consiglio abbia utilizzato la facoltà che gli accorda l'art. 5, c. 2°; lett. *c*), l. n. 400/1988, ed abbia promosso sul regolamento una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il principio è stato di recente applicato anche all'ambito di autoregolamentazione che la l. 30 dicembre 1986, n. 936 ha voluto concedere al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro [53]. La Corte ha in quel caso ne-

---

[50] Cfr. p.e. deliberazione 13/1998, cit., concernente il *Regolamento recante le modalità per la determinazione delle piante organiche degli ordini e dei collegi professionali e dell'ente autonomo «La Triennale» di Milano* ai sensi dell'art. 1, c. 54°, l. 23 dicembre 1996, n. 662 (emanato con d.p.r. 25 luglio 1997, n. 404). La deliberazione, come si è visto in precedenza, è considerata dalla *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1998*, cit. una delle più importanti dell'anno 1998: in realtà il principio del divieto di invasione da parte del regolamento governativo delle aree che la legge riserva ai regolamenti ministeriali è ribadito con costanza dalla giurisprudenza della Sezione controllo.

[51] Cfr. deliberazione 17/1994, cit. concernente il *Regolamento di organizzazione del Ministero della Sanità, in attuazione dell'art. 2, c. 2°, d.l. 30 giugno 1993, n. 266* (emanato con d.p.r. 2 febbraio 1994, n. 196). La Corte riconosce quindi una sorta di microgerarchia delle fonti subprimarie (quando ricorda che «i regolamenti governativi non possono essere modificati di regolamenti ministeriali»), entro la quale opera anche il criterio di competenza dato dall'intervento ordinatore della legge.

[52] Cfr. deliberazione Sez. controllo Stato 29 dicembre 1994, n. 153, sul *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto Superiore di sanità ai sensi dell'art. 2 secondo comma del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 267* (emanato con d.p.r. in data 21 settembre 1994, n. 754), secondo la quale la finalità perseguita dalla legge che individua la competenza regolamentare ministeriale è proprio quella «di delimitare l'ambito delle competenze riservate ai Ministri, nel quadro delle attribuzioni che comportano la responsabilità individuale».

[53] Deliberazione sez. controllo Stato 29 novembre 1999, n. 103, inedita, concernente il *Re-*

gato il visto ad un intero titolo – composto di sedici articoli – di un regolamento governativo che recepiva il contenuto di una delibera del CNEL, sostenendo che la disciplina recata da quel titolo era relativa ad un settore che la legge riserva all'autonomia di regolamentazione del CNEL stesso, e che attraverso il regolamento si sarebbe operata un «non giustificata novazione della fonte di legittimazione di una potestà organizzatoria autonoma»[54], che avrebbe comportato anche conseguenze sul piano del regime dell'atto, sotto il profilo dell'entrata in vigore delle norme, dell'abrogazione e della modificazione, dell'efficacia, della stessa sottoposizione al controllo preventivo di legittimità.

Secondo l'altro principio costantemente seguito dalla Sezione controllo, un regolamento governativo non può prevedere un regolamento ministeriale (o di un'autorità amministrativa indipendente) se non c'è un fondamento legislativo a quest'attribuzione[55]. Il principio appena enunciato va applicato prescindendo completamente dal contenuto del regolamento stesso, anche quando la normativa da esso recata sia di natura esclusivamente tecnica[56].

La *ratio* di tale principio, che riflette peraltro il fondamentale valore di legge «generale» che la Corte costantemente riconosce alla l. n. 400/1988[57], andrebbe ricercata nell'esigenza ribadita dalla Corte stessa di non rendere

---

golamento recante norme per l'organizzazione del bilancio e la contabilità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ai sensi dell'art. 73, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (emanato con d.p.r. 17 agosto 1999, n. 440).

[54] La l. n. 936/1986 stabilisce che soltanto in alcune materie (indennità, diaria di presenza, e rimborso spese dei membri del CNEL, designazione dei rappresentanti delle categorie produttive, stato di previsione della spesa e gestione delle spese) la deliberazione del CNEL debba essere rivestito della forma di regolamento governativo. Nel caso in esame la Corte ha rilevato che l'«organizzazione amministrativa» oggetto del titolo I del regolamento in esame non rientra tra le suddette materie, e che quindi per l'adozione delle disposizioni recate in quel titolo si deve fare unicamente riferimento alla delibera assembleare del CNEL del 14 luglio 1999.

[55] Deliberazione 153/1994, cit.; deliberazione Sez. controllo Stato 27 agosto 1998, n. 104, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, 4, 11; deliberazione Sez. controllo Stato 7 giugno 1999, n. 43, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1551.

[56] La deliberazione Sez. controllo Stato 43/1999, cit. concernente il *Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, a norma dell'art. 21, l. 15 marzo 1997, n. 59* (emanato con d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275) infatti prescinde dal contenuto strettamente ed esclusivamente tecnico delle norme con cui era prevista l'individuazione dei programmi scolastici e dei «curricoli», non rilevando la tecnicità ad affrancarle dall'illegittimità per carenza di fondamento legislativo. Come vedremo *infra*, la Corte ha avuto modo di formulare un'altra pronuncia in materia di norme tecniche, in una situazione che, se pur non comparabile con quella di cui alla deliberazione 43/1999, testimonia comunque di un approccio molto meno intransigente in ordine all'irrilevanza del contenuto tecnico ai fini della qualificazione e del regime dell'atto, nonché della sufficiente formulazione della norma primaria (v. *infra*, par. 2.2.3.).

[57] Si vedano tutte le *Relazioni* presentate al Parlamento a partire dal 1990.

prive di significato, svuotandole di contenuto, quelle disposizioni della legge che prevedono l'emanazione di un regolamento governativo. Contrariamente, il regolamento governativo finirebbe per potersi atteggiare a mero *trait d'union* tra la norma primaria e la fonte ad esso sottordinata nella «microgerarchia» delle fonti subprimarie.

L'applicazione di questo principio ha dato luogo fra l'altro alla complessa vicenda – ormai superata dall'evoluzione normativa, ma di indubbio interesse per i problemi che fece emergere – della riorganizzazione dei ruoli e delle funzioni nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri [58], nonché a quella, su cui brevemente si tornerà tra poco, relativa al potere regolamentare dell'Autorità garante per il trattamento dei dati personali.

2.2.3. *I peculiari problemi della delegificazione*

La Corte dei conti ha avuto frequentemente modo di confrontarsi con il fenomeno ormai ampio e diffuso delle delegificazioni. Il contributo che la Corte ha dato e sta dando alla più precisa definizione delle modalità e dei contenuti delle delegificazioni è di particolare interesse e rilievo, e si è per questo scelto di parlarne separatamente, ancorché il tema possa avere una valenza per così dire «trasversale» rispetto a quelli già trattati.

È forse opportuno partire da un principio che, se pure enunciato chiaramente solo di recente, sembra poter essere eretto a pietra angolare della giurisprudenza della Sezione controllo in materia di struttura «tecnica» della delegificazione. Secondo la deliberazione n. 47/1999, infatti, la potestà normativa delegata *non può essere attribuita per implicito* [59].

Con tale richiamo, la Corte sembra collegarsi alle posizioni più rigorose espresse dalla dottrina in materia di fondamento della potestà «delegificatoria». In realtà va detto che la pronuncia in esame, se pure ha effettivamente enunciato il suddetto principio, lo ha fatto in un contesto di patente ed evidente anomalia (o violazione) della struttura della delegificazione (ancorché forse dovuta alla scarsa cura redazionale della norma stessa) [60], come deli-

---

[58] V. deliberazione Sez. controllo Stato 5 dicembre 1997, n. 149, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 6, 21.

[59] Deliberazione Sez. controllo Stato 22 giugno 1999, n. 47, in *Riv. Corte conti*, 1999, 3, 19, concernente il *Regolamento recante il riassetto degli organi territoriali dell'I.N.P.S., a norma dell'art. 8 commi 2 e 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479* (emanato in data 10 marzo 1999). Vedi anche deliberazione Sez. controllo Stato 103/1999, cit.

[60] Nel caso di specie, il legislatore del 1996 (d.l. 14 giugno 1996, n. 318, conv. in l. 29 luglio 1996, n. 402) aveva modificato l'art. 8 rubricato *Disposizioni finali* del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, recante *Attuazione della delega conferita dall'art. 1, c. 32°, l. 24 dicembre 1993, n. 537,*

neata dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, cui pure il regolamento fa riferimento nel preambolo [61].

La Corte ha infatti avuto modo di assecondare comportamenti dell'esecutivo almeno altrettanto contrastanti con il modello di delegificazione previsto dalla l. n. 400/1988, specialmente in punto di individuazione delle norme abrogate, ma anche in punto di inconsistenza delle norme fondamentali della materia [62].

---

in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza, sostituendone l'ultimo comma (il quarto). Tale comma, che recita «*Le disposizioni previste dal presente articolo devono perseguire l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali e devono essere adottate con le modalità previste dall'art. 1, comma 2*» reca quindi una disposizione, molto simile nella formulazione a quelle presenti in numerose altre recenti leggi che autorizzano delegificazioni, ma non contempla una espressa attribuzione di forza delegificatoria al regolamento che ne sarebbe derivato (ed infatti il richiamato art. 1, c. 2° fa riferimento generico alle forme dell'art. 17, l. n. 400/1988, ed altri regolamenti emanati su quella base sono regolamenti di organizzazione). Dalla lettura della norma appare probabile come in realtà la volontà del legislatore potesse essere davvero quella di porre in essere una norma di autorizzazione alla delegificazione, ma anche come effettivamente la sua realizzazione tecnica fosse molto imperfetta. Interessante infine l'atteggiamento della Corte dei conti nei confronti della norme fondamentali della materia ormai «inutilizzabili» per la delegificazione: esse dovrebbero essere utilizzate come «*criteri di esecuzione*» della norma primaria

[61] Con la deliberazione sez. controllo Stato 7 dicembre 1999, n. 107, inedita, concernente il *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, c. 6°, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286* (emanato con d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394), la Corte ha disatteso una singolare prospettazione avanzata dalla Presidenza del Consiglio in sede di memoria trasmessa al Collegio. Sosteneva l'Esecutivo che molte delle disposizioni legislative a fondamento dell'esercizio del potere regolamentare rinviavano espressamente al regolamento di attuazione, e che – essendo tale rinvio «sostanzialmente superfluo» –, esse avrebbero assunto «un particolare rilievo autorizzante», tenuto anche conto della procedura particolare per l'adozione del regolamento, comprendente l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari. La Corte, con estrema stringatezza, ribadisce la natura «attuativa», confermata peraltro dall'intitolazione, del regolamento stesso.

[62] Già G. Tarli Barbieri, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, 245, segnalava l'inopinata conseguenza che la Corte ha voluto trarre dalla constatazione dell'assenza o dell'inconsistenza delle norme fondamentali della materia. Vale una segnalazione la recente ammissione al visto del *Regolamento recante norme concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, ai sensi dell'art. 21, l. 23 febbraio 1999, n. 44* (emanato con d.p.r. 16 agosto 1999, n. 455). L'art. 21 citato prevede solo un regolamento emanato ai sensi del comma 1° dell'art. 17, l. n. 400/1988. ma il preambolo del regolamento in esame cita invece anche il comma 2° dell'art. 17. Ciò, presumibilmente, capita in quanto il regolamento trae fondamento anche dall'art. 1, l. n. 50/1999, che prevede la semplificazione di procedimenti amministrativi connessi con la materia del regolamento. Ma non si può certo dire che sia semplice distinguere quale parte del regolamento sia esecutiva o attuativa, e quale di portata delegificatoria (anche se solo potenzialmente: la norma abrogativa espressa recata dal regolamento in esame, infatti, sembra fare riferimento soltanto a norme di livello secondario).

Per meglio dire, la Corte dei conti ha avuto un'evoluzione giurisprudenziale che l'ha condotta a posizioni assai simili rispetto a quelle espresse in materia dal Consiglio di Stato [63]. Con la deliberazione n. 32/1994 [64] la Sezione controllo aveva infatti individuato la necessità dell'inclusione della norma abrogativa della disciplina vigente *nella legge* (e non nel regolamento) – con ciò sembrando avallare quelle opinioni dottrinarie che riconducevano alla legge abilitante l'effetto abrogativo di norme di rango primario – nonché la necessità che la disciplina fondamentale della materia da delegificare, oltreché presente, non fosse espressa attraverso il mero richiamo a concetti ampi e vaghi. Tali concetti «insufficienti» ad indirizzare correttamente l'operato del Governo avrebbero potuto essere ad esempio – e cito testualmente le parole della Corte – «*… l'esigenza di individuare le funzioni in relazione a complessi di materie omogenee e organicamente collegate*», e questo, si badi, sulla base di una esigenza che deriva «*dagli stessi principi generali posti a base del sistema delle fonti normative*».

Con la deliberazione n. 149/1995 ancora in materia di riorganizzazione ministeriale [65], invece, la Corte si riallaccia a quelle pronunce del Consiglio di Stato che individuano nell'abrogazione di norme di livello primario il *proprium* della delegificazione, e che quindi non ritengono necessaria l'espressa previsione legislativa di una norma abrogativa [66], spostando al regolamento l'individuazione delle norme effettivamente abrogate [67], e ammettendo anche

---

[63] Per le quali v. ancora O. ROSELLI, *La nuova sezione del Consiglio di Stato sugli atti normativi del Governo*, cit.

[64] Deliberazione Sez. controllo Stato 10 maggio 1994, n. 32, in *Riv. Corte dei conti*, 1994, 4, 14, concernente il *Regolamento recante norme sulla riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica* (emanato con d.p.r. 24 marzo 1994, n. 283).

[65] Deliberazione Sez. controllo Stato 24 novembre 1995, n. 149, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, 6, 40, concernente il *Regolamento recante norme sulla riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale* (emanato con d.p.r. 1° settembre 1995), in cui la Sez. controllo fa espresso riferimento a Cons. Stato, ad. gen. n. 100/89 del 16 novembre 1989.

[66] E che quindi non ritengono illegittima la prassi di inserire nel regolamento – e non nella legge – la norma di abrogazione. V. al proposito G. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. Stato*, 1998, 687 ss. secondo il quale tale prassi non sarebbe censurabile e non turberebbe equilibri «addirittura di natura costituzionale», in quanto in ogni caso l'abrogazione sarebbe «effetto diretto» della legge – ancorché «disposto» dal regolamento – se il regolamento rimane nell'ambito dell'oggetto della delegificazione. V. anche A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1855.

[67] Deliberazione 51/1999, cit. ritiene ammissibile l'emanazione di regolamenti di «ricognizione» delle eventuali altre norme non abrogate, ma via via rilevate come incompatibili con il primo regolamento di delegificazione.

l'abrogazione tacita [68] di norme primarie per incompatibilità con il regolamento di delegificazione [69].

Con altre deliberazioni la Corte si «accontenta» poi di «norme fondamentali» (anzi di «principi» e «criteri») non certamente caratterizzate da grande chiarezza [70], ma comunque esistenti in quanto tali (cioè in quanto criteri determinati dal legislatore, e non individuabili *per relationem* attraverso disposizioni diverse, magari di livello subprimario) [71], o addirittura ammette

---

[68] È interessante notare come la Sez. controllo nella propria deliberazione 5 dicembre 1997, n. 149, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 6, 21, avesse fatto propria l'impostazione della circolare della Presidenza del Consiglio 24 febbraio 1996, n. 1.1.26/108889.68, secondo la quale le modifiche implicite ed indirette degli atti legislativi vigenti vanno scoraggiate, «sollecitando quanto più possibile forme di abrogazione esplicita».

[69] Si veda ad esempio il recente caso del *Regolamento recante norme per il riordino e la semplificazione del procedimento di liquidazione in materia pensionistica di guerra, a norma dell'art. 20, c. 8°, l. 15 marzo 1997, n. 59* (emanato con d.p.r. 30 settembre 1999, n. 377), l'art. 9 del quale, dopo una lunga serie di abrogazioni espresse di norme, dispone al secondo comma che «*dalla stessa data sono abrogate tutte le disposizioni contrarie al presente regolamento o con esso non compatibili*». Lo schema di tale regolamento era passato al vaglio delle Sezioni riunite della Corte dei conti già in sede di parere reso ai sensi dell'art. 1, r.d.l. n. 273/1939. Nel parere 8 febbraio 1999, n. 7/D (in *Riv. Corte dei conti*, 1999, 1, 206 ss.), infatti, le Sezioni riunite rilevavano l'opportunità dell'individuazione delle norme abrogate, ma nulla dicevano sulla clausola «aperta» finale che consentiva ulteriori, e non individuate, abrogazioni; l'atto, del resto, risulta registrato alla Corte dei conti in data 20 ottobre 1999 senza ulteriori rilievi. In situazioni come questa si assiste da una parte a quella sottrazione dell'effetto abrogativo «alla tradizionale dialettica legislatore-giudice per essere affidato totalmente all'amministrazione» (e, direi, con queste modalità anche alla dialettica amministrazione – giudice) individuata anche da A. A. CERVATI, voce *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, 21, e dall'altra si rende impossibile quell'intervento a «*tabula rasa*» che, secondo E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 61, consentirebbe al regolamento di mantenere il suo carattere di norma secondaria.

Sulle particolarità cui dà luogo il fenomeno delle delegificazioni in materia di abrogazione di norme, v. A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, 109.

[70] Da segnalare la «fatica» che la Sezione controllo confessa nell'individuazione delle norme fondamentali che avrebbero dovuto guidare il Governo nell'emanazione del Regolamento per la determinazione delle piante organiche degli ordini e dei collegi professionali (deliberazione 13/1998, cit.). Alla fine la Corte ritiene «che possano ritenersi bastevoli i due criteri direttivi enunciati nel citato art. 1, c. 54°, l. n. 662 (…) che – seppur con qualche difficoltà – consentono di ritenere sussistenti le condizioni necessarie per l'esercizio della potestà regolamentare delegata».

[71] Deliberazione Sez. controllo Stato 7 giugno 1999, n. 51, cit., afferma infatti che una semplice intesa fra Ministri, ancorché prevista dalla legge, non può far venir meno l'esigenza della disciplina fondamentale della materia, sostituendola. L'amministrazione, nei suoi rilievi istruttori, aveva sostenuto che i criteri direttivi recati dalla legge di autorizzazione e dall'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988, integrati e completati dalla prevista intesa con il ministro del tesoro, sarebbero stati sufficienti a consentire la derogabilità del d.p.r. 20 aprile 1994, n. 367.

alla registrazione regolamenti di delegificazione fondati su leggi praticamente prive delle norme generali regolatrici della materia [72].

Infine, anche nel settore dell'esercizio del potere regolamentare «delegato» la Corte dei conti ribadisce che l'eventuale termine stabilito dalla legge per l'esercizio del potere stesso è meramente ordinatorio, ed il suo spegnersi non fa venir meno l'esercitabilità del potere in capo al Governo, sulla base dell'assunto che la caratteristica della delegificazione è la scelta del legislatore di «abbandonare» un settore dell'ordinamento per lasciare che a regolarlo sia la fonte secondaria «*con tendenziale carattere di definitività*» [73]. Tale rinuncia alla regolamentazione di livello primario, per propria natura, non sarebbe compatibile con un termine perentorio posto all'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo [74]; ulteriore conseguenza sarebbe quella per cui l'eventuale necessità di raccogliere il parere delle Commissioni parlamentari sullo schema di regolamento di delegificazione sarebbe da considerare limitata al primo esercizio del potere regolamentare, non estendendosi agli altri successivi.

Con riguardo alla fase consultiva presso il Consiglio di Stato, la Corte dei conti ha avuto modo di censurare il fenomeno dell'emanazione di regolamenti di contenuto sostanzialmente diverso rispetto a quello suo tempo sottoposto al parere del Consiglio di Stato, in quanto il parere reso sarebbe «inutilizzabile» [75].

---

[72] Cfr. ad esempio deliberazione 30/1998, cit.

[73] Sulla definizione delle diverse forme di delegificazione, a seconda della diversa intensità, e dei diversi strumenti utilizzati per effettuarla, v. recentemente R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di delegificazione e coordinamento delle fonti*, in *Dir. amm.*, 1998, 29.

[74] Deliberazione Sez. controllo Stato 12 ottobre 1994, n. 102, in *Riv. Corte dei conti*, 1995, 1, 7, concernente il *Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato* (emanato con d.p.r. 9 maggio 1994, n. 608), secondo la quale il termine posto dalla legge al Governo per l'esercizio del potere regolamentare – esclusivamente ordinatorio – ha una funzione «meramente sollecitatoria» dell'esercizio stesso.

[75] Deliberazione Sez. controllo Stato 2 settembre 1997, n. 121 (in *Foro it.*, 1998, III, 22) concernente il d.p.c.m. 3 ottobre 1996, che ha istituito l'ufficio per la comunicazione e per le relazioni con il pubblico nell'ambito della direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale del Ministero dell'interno. In questa occasione la Corte ha rilevato come il Consiglio di Stato fosse stato chiamato ad esprimere il proprio parere su di una schema che prevedeva una complessiva riorganizzazione dell'intera struttura di una direzione del Ministero dell'interno, mentre il regolamento poi effettivamente emanato prevedeva soltanto l'istituzione di un ufficio e l'attribuzione ad esso del livello dirigenziale, per cui l'opinione espressa dal Consiglio di Stato riguardava un contesto normativo molto diverso, completo e ricco, entro il quale si iscriveva l'attribuzione all'U.R.P. del livello dirigenziale. Tale disposizione da sola, decontestualizzata dal quadro complessivo, che anzi veniva completamente omesso, avrebbe probabilmente avuto una diversa considerazione da parte dell'organo consultivo.

Un ulteriore elemento di conoscenza degli orientamenti della Corte dei conti in materia di «struttura» della delegificazione può essere forse tratto da una pronuncia che riguarda il regolamento previsto dall'art. 15, c. 2°, l. n. 59/1997, in tema di trasmissione ed archiviazione dei documenti informatici, senza che l'art. 15 stesso rechi la disciplina fondamentale della materia [76]. In questa pronuncia la Sezione controllo ha effettuato una operazione singolare, che si potrebbe definire di «riqualificazione» del regolamento sottoposto al proprio esame: sulla base della considerazione – prettamente e dichiaratamente contenutistica – della natura «tecnica» della normativa regolamentare, la Corte afferma che tale natura impedisce al regolamento stesso di potere avere effettivamente una natura di regolamento di delegificazione (ancorché il regolamento fosse stato adottato ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988). E, ciò che maggiormente stupisce, in casi come questi non rileverebbero ai fini della qualificazione del regolamento nemmeno «*gli eventuali aspetti innovativi*» quando essi non siano «*idonei a mutare in maniera sostanziale l'assetto della materia in esame*» – anche perché il regolamento in esame non reca una norma espressa di abrogazione. C'è da chiedersi, in questa situazione, quale possa essere il regime delle disposizioni (di un regolamento, si ricorda, di delegificazione) che rechino – ancorché in misura solo marginale e residuale – «eventuali aspetti innovativi» della materia, e che siano in contrasto con la vigente disciplina di livello primario.

La Corte si trovava, nella specie, a dover decidere su di un dubbio di costituzionalità dell'art. 15, c. 2°, l. n. 59/1997 sollevato dall'Ufficio di controllo sull'assunto di lesioni delle norme costituzionali in tema di produzione normativa, e per l'appunto per l'assenza della disciplina fondamentale della materia. La Corte quindi ha utilizzato il contenuto («tecnico») dell'atto per pronunciare quella che dovrebbe essere la *irrilevanza* della questione di costituzionalità, ma ha compiuto questa operazione mediante un ragionamento che non è esente da affinità con gli schemi e la struttura di un giudizio di *manifesta infondatezza* della questione stessa [77], in particolare quando ha escluso

---

[76] Deliberazione Sez. controllo Stato 17 aprile 1998, n. 30, in *Cons. Stato*, 1998, 1170, concernente il *Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, c. 2°, l. 15 marzo 1997, n. 59* (emanato con d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513).

[77] Cfr. A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, 268 ss. Sulle difficoltà nella configurazione della Corte dei conti come giudice a *quo* del processo costituzionale, v. G. Carbone, *Art. 100*, cit., 101 ss., nonché V. Angiolini, *Controllo della Corte dei conti come «giudizio* a quo*» e carattere «concreto» del giudizio costituzionale incidentale*, in *Le Regioni*, 1995, 130 ss.

che la natura tecnica del regolamento possa implicare problemi di delegificazione [78].

La verifica dell'effettiva tecnicità del contenuto del regolamento in esame lascia perplessi. Tale normativa, infatti, riguarda l'attuazione di un principio di centrale importanza nella riforma della pubblica amministrazione degli ultimi anni, cioè l'attribuzione del valore legale al documento formato con strumenti informatici e telematici [79]. Il regolamento, oltre a ribadire – in modo, occorre dire, non sempre meramente ripetitivo – i principi della l. n. 59/1997, si occupa infatti di profili definitori, ed anche di profili sostanziali, che impongono regole di comportamento, diritti, obblighi e divieti [80]. La regolamentazione delle specifiche propriamente «tecniche» sono affidate ad un decreto del Presidente del Consiglio, da emanare successivamente [81].

Sembra interessante notare il diverso (e per certi versi contraddittorio) rilievo che sembrano assumere le norme tecniche negli orientamenti della Corte dei conti in tema di rapporti tra le fonti: da una parte, infatti, la tecnicità delle disposizioni regolamentari non consente alla Corte di superare il principio di separazione delle competenze tra regolamento governativo e regolamento ministeriale [82], ma dall'altra le permette di ritenere non necessarie le

---

[78] Si pensi a quando la Sez. controllo afferma che. «comunque (...) la sussistenza, in senso proprio, di criteri e principi direttivi nella legge non si rivela più necessaria sulla base di quanto ritenuto in ordine alla natura atipica, qualificata essenzialmente da profili tecnici, del regolamento in questione» (deliberazione 30/1998, cit.). La tecnicità del contenuto del regolamento (e la correlata «irrilevanza» della questione di legittimità costituzionale della norma di autorizzazione) affranca l'art. 15, c. 2°, l. n. 59/1997 da un'ulteriore «impropria previsione», quella che delega al regolamento l'individuazione dei criteri – «che invece dovrebbero essere correttamente e previamente predeterminati dalla legge».

[79] Ed infatti l'art. 2 del regolamento in esame, ribadisce tale principio già recato dall'art. 15, c. 2°, l. n. 59/1997.

[80] Si veda l' art. 7 (*Deposito della chiave privata*), in cui si impone al titolare di «chiavi asimmetriche» di ottenere il deposito in forma segreta presso un notaio, e le relative formalità, l'art. 8 (*Certificazione*), in cui si stabiliscono gli obblighi di tenuta delle «chiavi pubbliche di cifratura», ed i requisiti dei soggetti abilitati alla tenuta, l'art. 9 (*Obblighi dell'utente e del certificatore*), l'art. 12 (*«Trasmissione del documento*), in cui si regola l'opponibilità ai terzi delle modalità e dei tempi di formazione del documento informatico.

[81] Peraltro, tale d.p.c.m. non sembra trovare fondamento normativo preciso nella l. n. 59/1997.

[82] Deliberazione 43/1999, cit. L'Amministrazione aveva rilevato come la definizione dei nuovi programmi scolastici non avrebbe potuto essere effettuata mediante un regolamento governativo «perché hanno per oggetto indicazioni di carattere tecnico-didattico», che avrebbero assunto «la consistenza di veri e propri libri di natura tecnica, che occupano centinaia di pagine e contengono profili pedagogici, culturali e metodologici del tutto estranei alla natura di un d.p.r.». La Corte si limita a ribadire che la norma invocata dall'Amministrazione come fonda-

norme fondamentali della materia qualora si tratti di un regolamento di delegificazione [83].

Per passare alla diversa problematica dell'ampiezza e dell'ambito di operatività della delegificazione, la Corte enuncia spesso un principio di «stretta interpretazione» dei regolamenti di delegificazione, in quanto tale modalità di regolazione tende ad incidere sul sistema costituzionale delle fonti del diritto.

Il principio viene frequentemente utilizzato quando l'oggetto delle delegificazione è – come spesso capita – la semplificazione di procedimenti amministrativi. In quei casi, infatti, il regolamento non può, a detta costante della Corte, «*disciplinare gli aspetti sostanziali della materia*» [84].

Tali profili «sostanziali» sono di volta in volta identificati come i profili sanzionatori (laddove esiste peraltro – e la Corte puntualmente lo rileva – una riserva di legge) [85], quelli relativi alla provvista dei mezzi necessari all'azione amministrativa [86], alla disciplina di singoli istituti prevista per legge [87], alle competenze delle pubbliche amministrazioni, e sono comunque sempre «sostanziali» le norme attinenti la contabilità dello Stato [88]. La Sezione controllo generalmente ritiene che qualora la legge che prevede la delegificazione autorizzi il Governo alla sola semplificazione procedimentale, alla razionalizzazione e alla riduzione del numero dei procedimenti ammini-

---

mento della potestà regolamentare ministeriale ancora da esercitare, non autorizza l'emanazione di regolamenti di quel contenuto. Quindi la disposizione del regolamento in esame che rinvia ai regolamenti ministeriali non può essere ammessa al visto.

[83] Deliberazione 30/1998, cit. Si fa notare che la Corte non ha nemmeno suggerito all'Amministrazione di eliminare dal preambolo del regolamento in esame il riferimento al secondo comma dell'art. 17 della legge 400/88, che infatti è rimasto nel testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale.*

[84] V. ad esempio, deliberazione Sez. controllo Stato 11 luglio 1994, n. 45, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1710, deliberazione Sez. controllo Stato 23 luglio 1994, n. 49, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1715, deliberazione Sez. controllo Stato 12 ottobre 1998, n. 114, in *Foro it.*, 1999, III, 147, deliberazione Sez. controllo Stato 7 giugno 1999, n. 51, cit.

[85] V. Deliberazione 45/1994 cit., concernente il *Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida dei veicoli* (emanato con d.p.r. 19 aprile 1994, n. 574, ai sensi dell'art. 2, cc. 7°, 8° e 19°, l. 24 dicembre 1993, n. 537). Un articolo di tale regolamento prevedeva la disciplina di una serie di sanzioni amministrative e penali collegate alla guida senza patente.

[86] Deliberazione 45/1994, cit. Le norme censurate dalla Corte modificavano la destinazione di introiti derivanti dall'applicazione di disposizioni della l. n. 870/1976.

[87] Deliberazione 49/1994, cit.

[88] Deliberazione 51/1999 cit. Nel regolamento in esame veniva istituita una contabilità speciale non prevista dalla legge (ed anzi in contrasto con la disciplina generale in materia desumibile dal d.p.r. n. 367/1994).

strativi, il regolamento di delegificazione non può «rivisitare l'intera materia», ma limitarsi per l'appunto a regolare soltanto i profili della semplificazione senza occuparsi di aspetti diversi ed ulteriori [89], in particolare nel caso in cui la regolazione di tali altri profili sia affidata dalla legge a fonti (anche regolamentari, ma) da adottarsi con forme e procedure diverse [90].

Di recente la Corte dei conti ha applicato il principio di stretta interpretazione anche in materia di applicazione dell'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988, ed ha riaffermato che attraverso tale strumento si può regolare solo ed esclusivamente «*l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri*», che sono l'oggetto «*puntuale e rigoroso*» della legge. In questo campo non possono rientrare quindi disposizioni derogatorie in materia di contabilità dello Stato [91].

In generale, non è comunque semplice individuare quale sia stato fino ad oggi il livello di «sostanzialità» della disposizione che abbia fatto scattare la censura della Corte sull'utilizzo della delegificazione.

È comunque interessante rilevare come la Corte dei conti utilizzi la struttura della delegificazione, così come individuata principalmente dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, in una modalità e con un linguaggio (e, di conseguenza, con una strumentazione giuridica attraverso la quale effettuare il controllo) che attingono all'area concettuale della «delega», ed in particolare alla struttura della delega del Parlamento al Governo *ex* art. 76 Cost. In numerose occasioni, ad esempio, la Corte dei conti parla espressamente di «*eccesso di delega*» rispetto ai «*principi*» ed ai «*criteri direttivi*» posti dalla leg-

---

[89] Deliberazione 12 ottobre 1998, n. 114 (in *Foro it.,* 1998, III, 147), concernente il *Regolamento per la semplificazione dei procedimenti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori, a norma dell'art. 20, c. 8°, l. 15 marzo 1997, n. 59* (emanato con d.p.r. 24 giugno 1998). La Sezione controllo rileva che il regolamento in esame aveva operato, in modo sistematico, una riforma dell'istituto dell'Albo dei costruttori, ispirata a criteri diversi rispetto alla sola semplificazione dei procedimenti di mera iscrizione all'Albo stesso. Ad esempio, il regolamento provvedeva a ridisciplinare l'individuazione delle categorie di soggetti tenuti all'iscrizione all'Albo, nonché dei requisiti che le imprese avrebbero dovuto possedere per l'ammissione all'Albo.

[90] Deliberazione 114/1998, cit. La Sez. controllo rileva che alcune disposizioni del regolamento in esame si autoqualificavano «elementi del sistema di qualificazione». Ora, il regolamento destinato a disciplinare il «sistema di qualificazione» è previsto (non dall'art. 20, l. n. 59/1997, ma) dall'art. 8, c. 2°, l. 11 febbraio 1994, n. 109, che dispone che la proposta di tale regolamento debba essere fatta da soggetti diversi (ministro dei lavori pubblici di concerto col ministro dell'industria e col ministro per i beni culturali e ambientali) rispetto a quelli che hanno proposto il regolamento in esame, previsti dal suddetto art. 20, l. n. 59/1997 (Presidente del Consiglio e Ministri della funzione pubblica e degli affari regionali di concerto coi Ministri di grazia e giustizia e dei lavori pubblici).

[91] Deliberazione 51/1999, cit.

ge [92]. In quest'ottica, non sorprende che la Sezione controllo si ritenga soddisfatta di «norme fondamentali della materia» che spesso non raggiungono quel livello di compiutezza e di pregnanza che parte della dottrina ritiene invece ineludibile [93].

Un aspetto dell'*iter* seguito dalla Sezione controllo nell'individuazione dell'ampiezza anche concettuale delle delegificazioni, e che può contribuire alla definizione del livello di «sostanzialità» in un settore di particolare rilievo, è testimoniato dalla nota pronuncia sul regolamento adottato *ex* art. 6, d.lgs. n. 29/1993 con il quale il Governo intendeva porre in essere un'ampia riorganizzazione della struttura del Ministero del Lavoro [94]. In quell'occasione la Corte espresse l'orientamento secondo il quale l'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 non era un fondamento sufficiente a giustificare un così ampio ambito di efficacia e di innovatività dei regolamenti che sulla base di quell'articolo sarebbero stati adottati [95]. In particolare, tali regolamenti non avrebbero potuto recare disposizioni tali da configurare una integrale riorganizzazione della struttura di un Ministero, né avrebbero potuto creare uffici o rideterminare compiti. Avrebbero invece dovuto semplicemente limitarsi ad effettuare l'individuazione degli uffici dirigenziali: «*il legislatore (…) ha di-*

---

[92] Di «criteri direttivi» e di «principi regolatori» parla, di recente, anche la deliberazione 51/1999, cit. Significativa la deliberazione 13/1998, cit. secondo la quale «l'individuazione del comparto ove inserire gli ordini e i collegi professionali eccede l'ambito della delega conferita al Governo», ed ancora che «in tal modo (cioè con l'estensione della disposizione dell'art. 45, d.lgs. n. 29/1993) si viene a disciplinare una materia sicuramente estranea all'ambito del regolamento delegato», ed infine che dalla legge di autorizzazione possono essere tratti i «criteri direttivi» per la regolamentazione delegata. Si fa notare che in sede di *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1998*, cit., 153, la Corte, nel citare succintamente proprio le motivazioni della deliberazione n. 13/1998, non faceva appello al concetto di «eccesso di delega», ma a quello di «esorbitanza del regolamento dall'ambito oggettivo stabilito dalla legge».

[93] G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, 195, notava come la Corte, quando richiede «principi e criteri» richieda qualcosa di diverso, e di meno pregnante, delle «norme fondamentali della materia»; v. anche A. PIZZORUSSO, voce *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, 494. Sulla ambiguità concettuale della riconduzione dei fenomeni di delegificazione alla struttura della delega legislativa, v. A.A. CERVATI, voce *Delegificazione*, cit., 15. L'Autore rileva come la struttura della delega legislativa possiede delle caratteristiche (quali la temporaneità dell'esercizio del potere delegato, o la identità di livello della norma delegante e della norma delegata) che non solo non possono essere rinvenute nella struttura delle delegificazioni, ma che addirittura per certi versi ne sono esattamente l'opposto.

[94] Deliberazione 149/1995, cit.

[95] Sulla configurabilità di un «nuovo tipo» regolamentare – di portata potenzialmente delegificatoria – nella norma il esame, v. G. TARLI BARBIERI, *Governo: l'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988 nel più recente periodo*, in *Quad. Cost.*, 1995, 510.

sposto che con regolamento possono essere disciplinati soltanto gli aspetti della razionalizzazione e della distribuzione dei compiti»; del resto «*gli artt. 95 e 97 Cost. […] non consentono che l'organizzazione della Pubblica amministrazione, formante oggetto di riserva di legge, possa essere demandata a norma di rango secondario senza prefissione di criteri sufficientemente determinati da parte del legislatore*».

L'impostazione della Corte è ovviamente oggi superata dal rinnovato assetto normativo derivante dalla nuova disciplina dell'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988 e dalla nuova formulazione dell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993, che autorizzano delegificazioni molto ampie nel settore dell'organizzazione ministeriale: ciò induce peraltro a pensare che il legislatore del 1997, nel modificare l'art. 17, l. n. 400/1988 abbia voluto reagire anche all'atteggiamento non favorevole della Corte dei conti sull'utilizzo che si era iniziato a fare dell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 [96]. Di questo ruolo «partecipativo» della Corte dei conti nell'individuazione dei confini della delegificazione e nella «calibratura» degli strumenti normativi per il perseguimento di particolari fini si dirà in sede di conclusioni del presente contributo.

Di particolare interesse credo possa essere un cenno anche alle recenti ordinanze 10 settembre 1999 [97] e 21 ottobre 1999 [98]. Con la prima, resa «*nel deferimento sull'esame e pronuncia sul visto e conseguente registrazione del d.p.r. datato 21 dicembre 1998*» [99], la Sezione controllo Stato ha sollevato la questione di costituzionalità di vari articoli della l. 24 giugno 1997, n. 196, laddove essa affida ad un regolamento di portata delegificatoria una parte della disciplina della materia della formazione professionale, che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza legislativa (ripartita-concorrente) delle Regioni [100], considerando insufficienti le giustificazioni addotte dall'Ammini-

---

[96] La Corte dei conti ha già avuto modo di muovere un rilievo al nuovo assetto delle competenze delle fonti in materia di organizzazione ministeriale ed amministrativa. Nella *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1998*, cit., 153, infatti, la Corte ha suggerito che i decreti ministeriali di «natura non regolamentare» di cui al «nuovo» art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988, trovino comunque adeguati canali di conoscibilità, ad esempio attraverso al loro pubblicazione nella prima parte della *Gazzetta Ufficiale*.

[97] In *Gazzetta Ufficiale* 1ª Serie spec. 27 ottobre 1999, n. 43, 112 ss.

[98] In *Gazzetta Ufficiale* 1ª Serie spec. 22 dicembre 1999, n. 51, 62 ss.

[99] D.p.r. 21 dicembre 1998, *Regolamento recante disposizioni in materia di formazione professionale, a norma dell'art. 17, c. 1°, l. 24 giugno 1997, n. 196, e dell'art. 20, c. 8°, l. 15 marzo 1997, n. 59.*

[100] Sulla falsariga di una ormai costante giurisprudenza della Corte costituzionale. V. ad esempio, C. cost., sent. n. 250/1996, in *Le Regioni*, 1996, 1168. V. M. Cartabia, *Regolamenti del Governo e leggi regionali; la Corte torna (definitivamente) al principio della separazione di*

strazione, secondo le quali le disposizioni del regolamento si muoverebbero nell'ambito delle competenze «mantenute» allo Stato *ex* d.lgs. n. 112/1998 [101].

Con la seconda, emessa nel corso dell'esame del d.p.r. 3 settembre 1999, la Corte dei conti ha proposto alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 20, c. 2°, l. n. 59/1997 (come modificato dall'art. 2, c. 1°, l. n. 50/1999), laddove prevede un regolamento di delegificazione inerente procedimenti strettamente connessi ed embricati con la materia dell'artigianato – anch'essa di competenza regionale *ex* art. 117 Cost. [103].

È peraltro opportuno segnalare che la normativa regolamentare all'esame della Corte dei conti estenderebbe l'ambito della delegificazione effettuata addirittura a norme di legge recanti principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale [104].

---

competenza, in *Giur. cost.*, 1996, 2272; in precedenza, v. A. ANZON, *Regolamenti ministeriali, principio di legalità e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1992, 2759.

[101] Con l'occasione la Corte dei conti censura il meccanismo adottato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che subordina l'effettivo trasferimento delle funzioni alle Regioni solo al momento in cui siano emanati i decreti di trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie. Tale meccanismo, secondo la Corte dei conti, è da una parte in contrasto con i criteri direttivi di cui alla l. n. 59/1997, e dall'altra «*viola il limite temporale imposto al Governo per l'esercizio della delega*» (ord. 10 settembre 1999, cit.).

[102] D.p.r. 3 settembre 1999, non pubbl., concernente il *Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla composizione ed al funzionamento delle commissioni provinciali per l'artigianato, nonché all'iscrizione, modificazione e cancellazione nell'albo delle imprese artigiane, a norma dell'art. 20, c. 8°, l. 15 marzo 1997, n. 59*.

[103] In questa ordinanza la Corte critica la modifica dell'art. 20, l. n. 59/1997 introdotta con l'art. 2, l. n. 50/1999, secondo la quale «in sede di attuazione della delegificazione, il Governo individua con le modalità di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, i procedimenti o gli aspetti del procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle Regioni e dagli enti locali». Secondo la Corte dei conti tale previsione sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto «è in ogni caso evidente che il Governo non può con un regolamento, emanato nell'ambito della potestà c.d. delegata (…), individuare alcunché in tema di procedimenti rientranti nel novero di specifiche competenze regionali». L'intervento statale, infatti, dovrebbe essere limitato alla individuazione dei principi fondamentali tramite la predisposizione di leggi-quadro.

[104] Il regolamento che ha dato luogo all'ord. 10 settembre 1999, ad esempio, abrogherebbe gran parte dell'art. 5 della legge-quadro in materia di formazione professionale (l. 21 dicembre 1978, n. 845) che consente alla Regioni di stipulare convenzioni per l'attuazione dei propri programmi. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, 202.

3. *Conclusioni*

3.1. *Alcuni profili del ruolo della Corte dei conti nell'esercizio del potere regolamentare e nell'elaborazione della normativa sul potere regolamentare*

Gli interventi della Corte dei conti si inseriscono nelle procedure dell'esercizio del potere regolamentare (come previsto dalla legge), ma finiscono per avere un'influenza importante anche sulla normativa di livello primario che definisce le modalità e gli ambiti dell'esercizio del potere regolamentare stesso.

Si è già accennato a quanto la giurisprudenza della Corte dei conti possa (o abbia potuto) contribuire, oltre che all'individuazione delle modalità di esercizio del potere regolamentare del Governo considerate corrette dalla Corte, anche all'individuazione dello strumento giuridico che di volta in volta possa essere il più adatto al perseguimento di determinati fini del legislatore o delle forze politiche nel circuito Parlamento-Governo. Tale contributo è evidentemente effettuato più in via negativa che mediante strumenti positivi: compete cioè alla Corte dire ciò che il Governo *non può* fare con gli strumenti che ha adottato.

L'intervento della Corte così effettuato può finire per avere riflessi – oltre che sui regolamenti direttamente posti all'esame della Corte, come è ovvio – anche sulle norme primarie che da quei regolamenti sono eseguite o che quei regolamenti autorizzano. E tale riflesso può anche paradossalmente dar luogo alla costruzione di sistemi tali da sottrarre categorie di atti dal novero di quelli sottoposti all'esame della Corte dei conti, o più spesso si può concretare nella modifica del parametro legislativo di riferimento, in modo da «costringere» la Corte a mutare indirizzo.

Non si può peraltro negare che talvolta nei rapporti tra Corte dei conti e Governo (e Parlamento) in ordine all'esercizio di questo tipo di intervento della Corte si sono inseriti elementi di conflittualità anche profonda [105].

Emblematica, in quest'ordine di idee, è la vicenda sopra accennata della contrarietà espressa dalla Corte dei conti sull'utilizzazione dello strumento dell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 come mezzo di riorganizzazione complessiva del-

---

[105] Non sempre la Corte dei conti ha potuto quindi esercitare la propria funzione «non contro ma verso l'Amministrazione», come invece dovrebbe secondo E.F. SHLITZER, *La funzione di controllo della Corte dei conti*, in G. CORREALE (a cura di), *Manuale di contabilità dello Stato*, Esi, Napoli, 1993, 194.

le strutture ministeriali, che ha per ora trovato un esito nella modifica dell'art. 17, l. n. 400/1988, attraverso l'inserimento del nuovo comma 4°-*bis* [106].

Già negli anni immediatamente precedenti alla promulgazione della l. n. 59/1997 si era verificato un altro episodio significativo: con una propria deliberazione, infatti, la Sezione controllo aveva ritenuto illegittimi alcuni provvedimenti del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri mediante i quali venivano (fra l'altro) attribuite funzioni dirigenziali, che risultavano esorbitanti – secondo l'opinione della Corte – rispetto alle funzioni attribuite al segretario generale dagli artt. 19 e 21, l. n. 400/1988 [107]. I provvedimenti censurati, peraltro, traevano fondamento da un decreto presidenziale che, non essendo mai stato sottoposto al controllo preventivo pur avendo contenuto regolamentare [108], non era mai diventato efficace. Ebbene, il Governo volle insistere sulla soluzione normativa adottata con il d.p.c.m. censurato dalla Corte dei conti, ma non utilizzò lo strumento che, in via generale, l'ordinamento gli mette a disposizione quando voglia affermare la propria volontà politica, cioè la richiesta di registrazione con riserva; si preferì invece inserire una norma nel d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, intitolata ai «*poteri del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*», e che consentiva al segretario generale proprio quelle attività che la Corte aveva ritenuto non potesse svolgere autonomamente [109].

La Corte dei conti ebbe modo di tornare sulla questione in sede di controllo del regolamento che proprio sulla base della nuova disciplina era stato emanato, ed ancora una volta censurò in larga parte le disposizioni in esame, adottando un'interpretazione della legge di conversione del d.l. n. 543/1996 che ne minimizzava la portata innovativa [110]. A quel punto il Go-

---

[106] La deliberazione Sez. controllo Stato 17 settembre 1997, n. 124 (in *Foro it.*, 1998, III, 21) concernente il d.p.r. 28 marzo 1997 in materia di riorganizzazione del Ministero dell'industria, ha confermato la propria giurisprudenza restrittiva sui regolamenti adottati ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 anche nel caso di regolamenti emanati dopo la riforma dell'art. 17, l. n. 400/1988, se tali regolamenti sono stati adottati in precedenza.

[107] V. deliberazione Sez. controllo Stato 21 marzo 1996, n. 58 (in *Foro it.*, 1997, III, 48), concernente il d.p.c.m. 10 marzo 1994, recante *Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del consiglio dei Ministri dei dipartimenti e degli uffici del segretariato generale*.

[108] Secondo i parametri adottati dalla Sezione controllo, come si è visto al par. 2.1.

[109] Art. 8, d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, poi convertito nella l. 20 dicembre 1996, n. 639, con il quale si prevedeva che il segretario generale potesse adottare provvedimenti occorrenti per la sua funzione, compresa l'assegnazione di incarichi e funzioni.

[110] Deliberazione Sez. controllo Stato 5 dicembre 1997, n. 149 (in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 6, 21) concernente il *Regolamento recante norme per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali* (emanato con d.p.r. 3 luglio 1997, n. 520).

verno scelse la strada della richiesta di registrazione con riserva [111].

Interessante è il caso, recentemente verificatosi, della promulgazione nell'intervallo temporale tra la deliberazione della Sezione controllo e quella delle Sezioni riunite in sede di pronuncia sulla richiesta di registrazione con riserva, di una legge di interpretazione autentica della norma che la Sezione controllo aveva adottato come parametro per la dichiarazione di illegittimità di un regolamento. Essendo venuta meno, per legge, l'interpretazione del parametro adottata dalla Sezione controllo, le Sezioni riunite non hanno potuto che ritenere cessata la causa del rifiuto di registrazione [112].

Forse ancora più indicativa è la recentissima vicenda delle pronunce della Corte dei conti sul regolamento relativo all'Autorità garante per la protezione dei dati personali [113]. Posta di fronte ad un regolamento governativo che rinviava ampiamente alle fonti di autoregolamentazione dell'Autorità stessa, la Corte ne rilevava in prima battuta l'illegittimità sotto molti profili, ribadendo la propria giurisprudenza negativa sulla possibilità per la fonte regolamentare di delineare spazi di disciplina per fonti sottordinate ad essa [114]. Una volta chiesta dal Governo la registrazione con riserva per alcune parti del regolamento censurate dalla Sezione controllo, le Sezioni riunite compivano un parziale passo indietro, riconoscendo all'Autorità stessa una potestà perlomeno organizzativa autonoma, ma censurando ancora il regolamento sotto certi profili [115]. A fronte di questa situazione si è deciso di utilizzare un

---

[111] La deliberazione Sez. riunite 23/E/1998, inedita, ha in parte ritenute legittime alcune previsioni censurate dalla Sezione controllo, altre le ha ammesse al visto con riserva.

[112] È la vicenda del regolamento in materia di provvidenze per l'editoria, già citato, emanato con d.p.r. 2 dicembre 1997, n. 525. La Corte dei conti si è una prima volta pronunciata il 7 maggio 1998 (Sez. controllo, deliberazione 44/1998, cit.) e una seconda il 2 febbraio 1999 (Sez. riunite, deliberazione 4/E/99, cit.): fra i due interventi dell'organo di controllo è stata promulgata la l. 11 giugno 1998, n. 224, recante *Trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari e agevolazioni per l'editoria* che, all'art. 3, c. 2° recava una disposizione interpretativa dell'art. 29, c. 29°, l. n. 549/1995, sul quale era fondato uno dei motivi di censura rilevati dalla Sezione controllo.

[113] Sulla quale, v. ampiamente il contributo di A. SIMONCINI, in questo *volume*.

[114] Deliberazione Sez. controllo Stato 104/1998, cit. La Corte riconduce la propria opinione anche ad una interpretazione *a contrario* della volontà del legislatore: la legge istitutiva di un'altra autorità amministrativa indipendente (la l. 31 luglio 1997, n. 249 istitutiva dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni), infatti, aveva espressamente devoluto all'Autorità la potestà regolamentare in materia di organizzazione e funzionamento.

[115] Deliberazione Sezioni riunite 21 gennaio 1999, n. 1, in *Riv. Corte dei conti,* 1999, 1, 1. In tale deliberazione la Corte ha riconosciuto che il Governo ha legittimamente «voluto lasciare spazio all'autorganizzazione da parte del garante (…) in linea con i più recenti orientamenti di politica legislativa (…) in sintonia con la stessa l. n. 675/1996». Ed inoltre i criteri posti dal

decreto legislativo con il quale espressamente conferire – dal suo rango di norma di livello primario – un'ampia potestà regolamentare all'Autorità, impedendo ulteriori interventi della Corte del medesimo tenore, e «sterilizzando» di fatto quelli già effettuati [116].

Al di là di questo ruolo puramente «negativo» con cui la Corte dei conti si inserisce nelle procedure dell'esercizio del potere regolamentare, si può individuare anche un contributo «positivo», laddove la Corte indica al Governo la strada da seguire: in questo contesto vanno lette le considerazioni dell'annuale relazione al Parlamento, così come alcune parti delle motivazioni delle deliberazioni della Sezione controllo, così come i pareri resi ai sensi dell'art. 1, r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273 [117].

Attraverso tali non frequenti pareri la Corte ha la possibilità di elaborare con maggior chiarezza e libertà i criteri che ritiene applicabili alle singole ipotesi regolamentari, rivestendo un ruolo simile a quello che viene generalmente svolto dal Consiglio di Stato. Di recente questo è successo in materia di regolamenti di semplificazione e di delegificazione, ma non soltanto [118]: la Corte ha espresso apprezzamenti sulle modalità dell'esercizio del potere regolamentare non strettamente connessi con il rispetto della legge, ma aventi ad oggetto la valutazione dell'opportunità della disciplina all'esame in termini di *efficacia* e di *efficienza* dell'azione amministrativa, con riguardo a nu-

---

regolamento governativo all'espressione dell'autonomia del garante «delineano in modo diretto i tratti essenziali di un ben caratterizzato disegno organizzativo e funzionale». In sede di *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1998*, 154, la Corte dei conti omette di riferirsi al contenuto negativo della deliberazione 104/1998, e si riferisce soltanto alla deliberazione delle Sezioni riunite che ha riconosciuto l'autonomia organizzativa all'Autorità.

[116] Il d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 51, recante *Disposizioni integrative e correttive della l. 31 dicembre 1996, n. 675, concernenti il personale dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali* prevede una serie di aree in cui l'Autorità stessa è abilitata a porre in essere norme di tipo regolamentare. Si veda il contributo di A. SIMONCINI, in questo *volume*.

[117] Secondo il quale «i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato, ovvero alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere, rispettivamente del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei conti a Sezioni riunite».

[118] Si veda, per esempio, parere Sez. riunite, 8 febbraio 1999, n. 7/D (in *Riv. Corte dei conti*, 1999, 1, 206), concernente lo *Schema di regolamento contenente disposizioni per la semplificazione del procedimento di liquidazione delle pensioni di guerra*; parere Sez. riunite, 22 aprile 1998, n. 26/D (in *Riv. Corte dei conti*, 1998, 2, 187) sullo *Schema di regolamento recante nuove norme di amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla l. 20 marzo 1975, n. 70*.

merosi profili (scelta dei tempi dell'intervento [119], termini della semplificazione e campo di applicazione [120], individuazione della norma fondativa e della natura dello specifico esercizio del potere regolamentare [121], calibratura della portata abrogativa dei regolamenti di delegificazione [122], fino ad opzioni logico-grammaticali)

Conclusivamente non bisogna comunque dimenticare che il «contributo» della Corte dei conti all'elaborazione di un modello di esercizio del potere regolamentare (soprattutto di quello delegato) non si può certamente dire sempre costante e lineare, caratterizzato com'è stato da momenti di incoerenza e di contrasto fra la Corte stessa ed il Governo [123], che pur ricorrendo talvolta alla richiesta di registrazione con riserva dei regolamenti censurati dalla Corte, spesso sceglie anche la strada più diretta di un vero e proprio mirato intervento di mutamento dell'ordinamento mediante fonti di livello primario, che modificano ovviamente anche il parametro del controllo di legalità della Corte dei conti.

3.2. *Il ruolo della Corte dei conti nel progetto della Commissione bicamerale e nelle norme di riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (rinvio)*

È interessante dedicare qualche cenno conclusivo al ruolo che la Corte dei conti sembra poter assumere in una prospettiva di riforma costituziona-

---

[119] Il parere 26/1998, cit. suggerisce ad esempio di rinviare la definitiva riscrittura del regolamento in esame ad un momento successivo alla emanazione dei decreti legislativi di cui agli artt. 11 ss., l. n. 59/1997.

[120] Cfr. Parere Sez. riunite 17 settembre 1997, n. 319 (in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 5, 292), concernente lo *Schema di regolamento per la semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento di danno erariale.*

[121] Il parere 319/1997, cit. suggerisce al Governo di specificare che la potestà regolamentare (si trattava peraltro di un regolamento di delegificazione) viene esercitata ai sensi dell'ottavo comma dell'art. 20, l. n. 59/1997. Il suggerimento è stato seguito dal Governo: si veda il preambolo del d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260.

[122] Con il parere 7/1999, cit., come già accennato *supra*, la Corte esprime apprezzamento per il fatto che il Governo abbia individuato tutta una serie di norme abrogate a partire dalla entrata in vigore del regolamento in esame, e ne suggerisce di ulteriori. Addirittura la Corte si spinge fino ad indicare l'astratta opportunità di abrogare alcune altre norme, ma constata che tale operazione di «*limatura travalicherebbe la delega*».

[123] Si pensi ancora all'evoluzione della materia della riorganizzazione delle strutture ministeriali attraverso regolamenti dell'Esecutivo. In questo senso G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll.nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, 239.

le, o anche solo nell'ambito delle recenti riforme della pubblica amministrazione.

Delle più recenti e rilevanti riforme si tratta diffusamente in altra parte di questo *volume* [124]. Basti in questa sede dire che il ruolo della Corte sembra essere sempre più marginale ed il suo intervento reso sempre più sporadico. Emblematica di questa tendenza sembra poter essere considerata la disposizione di cui all'art. 9, c. 7°, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con la quale vengono sottratti al controllo della Corte dei conti numerosi ed estremamente rilevanti provvedimenti del Presidente del Consiglio [125].

Del resto, la tendenza a ridurre il ruolo della Corte [126] era già emersa con una certa chiarezza nel progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita con l. cost. n. 1/1997 [127]. Tale progetto, infatti, a fronte di un riconoscimento ampio della potestà regolamentare in capo al Governo (tale addirittura da configurare aree riservate alla fonte-regolamento [128] delinea una Corte dei conti che è semplicemente «*organo di con-*

---

[124] Rinvio quindi ai contributi di O. ROSELLI e G. TARLI BARBIERI dedicati rispettivamente alla riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della riforma dei Ministeri, in questo *volume*.

[125] L'art. 9, c. 7°, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 recante *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, recita: «Ai decreti di cui al presente articolo ed a quelli di cui agli artt. 7 e 8 non sono applicabili la disciplina di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e quella di cui all'articolo 3, commi 1, 2 e 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Il Presidente può richiedere il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sui decreti di cui all'articolo 8». Con i decreti di cui agli artt. 7, 8 e 9, il Presidente del Consiglio può disporre ampiamente dell'autonomia organizzativa, dell'autonomia contabile e di bilancio e del personale della Presidenza.

[126] Tendenza le cui avvisaglie si potevano individuare anche nella norma della l. n. 400/1988 che escludeva gli atti aventi forza di legge dell'Esecutivo dal novero degli atti sottoposti al controllo preventivo. Andava nella stessa direzione, probabilmente, anche la rigorosa enumerazione degli atti sottoposti a controllo recata dall'art. 3, l. n. 20/1994. Così G CARBONE, *Art. 100*, cit.; P. GIOCOLI NACCI, *I controlli amministrativi*, IV ed., Cacucci, Bari, 1998, 15 ss. parla di un «ridimensionamento» del ruolo della Corte dei conti a seguito di una riforma (quella dovuta all'entrata in vigore della l. n. 20/1994) che avrebbe «spuntato le unghie» alla Corte stessa.

[127] I commi 2° e 3° dell'art. 113 del «Progetto di legge costituzionale» approvato nella seduta della Commissione del 4 novembre 1997 dispongono: «La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alla Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni».

[128] V. G. PUCCINI, *Le fonti normative nel progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in M.P. CHITI-L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale. Atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 101 ss.

trollo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa» cui la funzione di controllo sugli atti del Governo viene sottratta, e che tende a trasformarsi in organo che «*svolgerà funzioni di* auditing *nei confronti sia dello Stato che delle regioni*» [129].

Il «nuovo» ruolo della Corte delineato dalla Commissione bicamerale, ed in particolare l'eliminazione del controllo sui singoli atti del Governo, ha suscitato obiezioni e resistenze dovute al prestigio e alla tradizione dell'organo [130], ed anche ad una certa ritrosia della Corte dei conti alle innovazioni e ad un certo tasso di conservatorismo che una costante dell'attività dell'organo [131]. A ben vedere, però, il nuovo assetto delle competenze e delle funzioni della Corte dei conti sembra almeno a grandi linee una evoluzione di quella tendenza già rilevata [132] a considerare in qualche modo «superato» il classico controllo di legittimità – legalità, ed a privilegiare un tipo di controllo sull'attività del Governo incentrato su parametri ulteriori e diversi rispetto al mero controllo di legalità, parametri di volta in volta identificati con l'utilità, l'efficienza, l'efficacia dell'azione dell'Esecutivo [133].

---

[129] S.GRASSI, *Sistema delle garanzie*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale,* Cedam, Padova, 1998, 77. L'Autore rileva anche l'importanza che in prospettiva potrebbe assumere la «nuova» Corte dei conti, chiamata a «elaborare i criteri per il controllo in settori particolarmente delicati, in quanto diretti proprio a garantire la stessa capacità della pubblica amministrazione di rendersi idoneo strumento per l'affermazione dei diritti della persona e del principio di uguaglianza».

[130] Come rileva S. GRASSI, *Sistema delle garanzie*, cit., p. 78.

[131] Rileva queste caratteristiche V. GUCCIONE, *Il «principe dei controlli»: la vicenda del controllo preventivo della Corte dei conti*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, cit., 71. Un esempio di tale atteggiamento della giurisprudenza della Corte dei conti, secondo l'Autore, sarebbe la resistenza che la Corte stessa ha opposto al proprio riconoscimento come giudice a quo del processo costituzionale, nonostante chiarissimi segnali le pervenissero dalla Corte costituzionale in quel senso.

[132] Cfr. nt. 8, e letteratura *ivi* citata.

[133] Tale tipo di controllo sull'attività (necessariamente successivo) avente per parametri l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa è stato considerato all'interno della Commissione come più «moderno» e meglio rispondente alle esigenze di rapidità dell'azione amministrativa stessa, e il controllo di mera legalità come invece minuzioso e troppo formalistico. Cfr. M. ALLIEGRO, *Consiglio di Stato, Corte dei conti e Avvocatura dello Stato (Art. 113)*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 684 ss.