

Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)

di Giovanni Di Cosimo
(in corso di pubblicazione in *“Le Regioni”*, 2014)

1. La chilometrica sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 prende in esame uno dei decreti legge del Governo Monti che tentano di mettere sotto controllo la spesa pubblica. Le Regioni ricorrenti dubitano della costituzionalità di talune disposizioni che rafforzano i controlli sulla gestione economico-finanziaria regionale. Sollevano varie questioni, due delle quali affrontano aspetti legati alle fonti del diritto che meritano di essere segnalati.

2. La prima questione verte attorno alla controversa natura di un atto sul rendiconto annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali. Si tratta di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, in base a una disposizione del decreto legge, riprende le linee guida approvate in Conferenza Stato-Regioni¹. Il dpcm è il risultato finale di una di quelle atipiche catene di produzione normativa che sempre più frequentemente caratterizzano la legislazione. In questo caso la sequenza comprende un atto governativo (il decreto legge) che rimanda a un altro atto governativo (il dpcm) tenuto a recepire la deliberazione (le linee guida) di un organo di raccordo fra livelli di governo (la Conferenza Stato-Regioni).

In generale, le linee guida sono prive di efficacia normativa, ma va valutato caso per caso se il singolo atto sia qualificabile come fonte del diritto di livello sublegislativo². Una delle Regioni ricorrenti sostiene che la disposizione del decreto legge attribuisce un «potere sostanzialmente normativo» alla Conferenza Stato-Regioni e al Presidente del Consiglio e, di conseguenza, viola la disposizione costituzionale sulla potestà regolamentare³.

La Corte muove dalla premessa che la disposizione del decreto legge si colloca nell'ambito della materia concorrente “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”⁴. Tuttavia non ravvisa una violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost., che per le materie concorrenti assegna la competenza regolamentare alle Regioni, perché il dpcm è «privo di contenuto normativo» e si limita «ad indicare i criteri e le regole tecniche» per assicurare l'«omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari»⁵. In sostanza, la Regione sostiene che il decreto legge prevede una fonte secondaria statale in materia concorrente e dunque viola il sesto comma dell'art. 117 Cost. La Corte risponde che non sussistono le condizioni per ipotizzare una simile violazione dato che l'atto statale manca di contenuto normativo.

3. La sottolineatura del carattere tecnico del dpcm richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme tecniche contenute in atti sublegislativi statali

1 Dpcm 21 dicembre 2012 adottato sulla base dell'art. 1 comma 9 del dl 174/2012.

2 R. Bin, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, a cura di L. Desanti, P. Ferretti, A.D. Manfredini, Milano, 2009, 24 s.

3 In realtà, le linee guida sono frutto di un testo presentato dalle Regioni in Conferenza Stato-Regioni il 6 dicembre 2012 (e deliberato il giorno prima in Conferenza delle Regioni).

4 Punto 2. *cons. dir.*

5 Punto 6.3.9.3. *cons. dir.*

vincolano le Regioni⁶. In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha salvato regolamenti statali recanti norme tecniche accusati di ledere le competenze regionali⁷.

Una di queste pronunce prende in esame un decreto legge che attribuisce a un decreto ministeriale la definizione delle modalità dell'assoggettamento al Patto di stabilità interno delle società *in house* (sent. 46/2013). La Regione ricorrente eccepisce che si rientra in materia concorrente per la quale lo Stato non ha competenza regolamentare. Per la Corte, invece, il problema non si pone perché il decreto ministeriale costituisce «un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale» e dunque non viola l'art. 117 sesto comma Cost.

Proprio come nella sentenza in commento, la chiave della decisione sulle società *in house* è nella asserita mancanza di contenuti normativi che rende inapplicabile il parametro costituzionale sulla potestà regolamentare. La valutazione decisiva riguarda perciò la verifica del carattere normativo o tecnico dell'atto statale, dato che nel secondo caso l'atto rimane esterno all'area di applicazione del sesto comma dell'art. 117 Cost.

4. La sentenza cita alcuni precedenti a sostegno della tesi del carattere tecnico del dpcm sul rendiconto annuale dei gruppi consiliari. Uno di questi annulla una legge regionale che viola alcuni principi costituzionali specificati dalla legge 281/1970 sugli ordinamenti finanziari delle Regioni (sent. 309/2012)⁸. Un'altra pronuncia qualifica la corretta redazione del rendiconto finanziario come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e dunque giudica incostituzionale la legge regionale che non lo rispetta (sent. 138/2013). Come si vede, questi precedenti che la sentenza richiama a sostegno della tesi del carattere tecnico, in realtà attribuiscono valore normativo alle regole contabili.

Si potrebbe pensare che il differente orientamento dipenda dalla forma dell'atto, considerato che le pronunce precedenti riconoscono il valore normativo delle regole contabili in coerenza con la sicura natura normativa degli atti che le contengono (leggi ordinarie). Ma non è vero l'inverso: la forma del decreto (del Presidente del consiglio) non implica necessariamente la mancanza di contenuti normativi, occorre valutare caso per caso. Essendo comune a molti atti, la forma del decreto non consente di distinguere gli atti normativi da quelli non normativi, ragion per cui occorre applicare il criterio sostanziale⁹.

Del resto, la Regione ricorrente sostiene che l'atto sul rendiconto annuale dei gruppi consiliari sia espressione di un «potere sostanzialmente normativo» senza eccepire sulla sua forma. L'indagine non va perciò riferita all'atto ma alle singole disposizioni normative¹⁰. In altre parole, l'indagine deve svolgersi sul piano sostanziale della generalità e astrattezza delle norme, piuttosto che sul piano formale dei parametri esteriori di identificazione dell'atto (in particolare, *nomen juris* e procedimento formativo).

5. In forza dell'art. 1 comma 2 del dpcm sul rendiconto annuale dei gruppi consiliari le linee guida si compongono di due parti: «prescrizioni» (all. A) e modello di rendicontazione (all. B). Esaminate sul piano sostanziale le due parti rivelano caratteristiche diverse. Il modello

6 Per es. sent. 201/2012 relativa alle norme tecniche per le costruzioni dettate con un decreto ministeriale. La categoria delle norme tecniche in una certa misura è dubbia visto che non esiste una definizione univoca di «tecnica» (F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 25). La Corte ha suggerito che le norme tecniche siano prescrizioni basate sulle acquisizioni delle scienze esatte (sent. 61/1997). Ma un margine di ambiguità resta comunque nelle situazioni di incertezza scientifica (sulle caratteristiche del metodo scientifico che possono dar luogo a incertezza cfr. la *Comunicazione della Commissione* del 2 febbraio 2000 relativa al principio di precauzione).

7 Per es. la sent. 31/2001 relativa al regolamento che definisce le caratteristiche tecniche delle piste ciclabili, che la Corte salva sul presupposto che «la definizione di standard e prescrizioni tecniche finalizzati all'incolumità e alla sicurezza stradale» costituisce una competenza che trascende la dimensione regionale.

8 Artt. 81 comma 4, 117 comma 2 lett. e), coordinamento della finanza pubblica ex art. 117 comma 3 Cost.

9 G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 22.

10 L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 44.

di rendicontazione sembra avere effettivamente carattere tecnico, dal momento che appresta uno schema nel quale sono elencate le voci contabili che i gruppi consiliari devono compilare. Per questa parte la valutazione della sentenza, che si fonda sull'obiettivo dell'omogenea redazione dei rendiconti, pare tutto sommato condivisibile¹¹.

Invece le prescrizioni, prima ancora di essere funzionali all'omogenea redazione dei conti, regolamentano l'attività dei gruppi consiliari: per esempio, stabiliscono che i contributi erogati ai gruppi non possono essere utilizzati per finanziare i partiti; che i contributi non possono essere utilizzati per rapporti di collaborazione a titolo oneroso con parlamentari, parlamentari europei ecc. Ripartite in cinque articoli divisi in commi, le prescrizioni presentano il carattere dell'astrattezza, dato che sono destinate ad essere applicate tutte le volte che si verifica la situazione prevista (l'inserimento delle spese nel rendiconto), e il carattere della generalità (tutti i gruppi consiliari devono attenersi alle prescrizioni).

Sarebbe stato dunque opportuno distinguere fra le due parti delle linee guida, rilevando che le prescrizioni assumono valore sostanzialmente normativo in forza della loro generalità e astrattezza; e che, di conseguenza, questa parte del dpcm sul rendiconto annuale dei gruppi viola il sesto comma dell'art. 117 Cost. che limita alle materie esclusive la competenza regolamentare dello Stato.

Del resto, in una precedente occasione la Corte ha riconosciuto il valore normativo di un decreto interministeriale recante linee guida proprio ragionando sul piano della generalità e astrattezza. «Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (...). Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione» (sent. 275/2011).

6. La sentenza è più convincente quando affronta l'altra questione in tema di fonti del diritto. Riguarda le modalità di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi approvati con legge regionale. Il decreto legge stabilisce che a seguito del controllo potrebbe scattare l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto (per rimuovere le irregolarità riscontrate o per ripristinare l'equilibrio di bilancio). In caso negativo, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria»¹². Scatta, cioè, quello che la sentenza definisce «un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale»¹³.

Un simile potere della Corte dei conti di vincolare le leggi regionali e di privarle dei loro effetti, da un lato viola la sfera di competenza legislativa delle Regioni, dall'altro introduce una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali che «illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte», visto che il controllo ha «come parametro, almeno in parte, norme costituzionali»¹⁴.

Il controllo inibitorio della Corte dei conti si sarebbe sovrapposto al controllo di costituzionalità col rischio di pronunce contraddittorie: in ipotesi leggi regionali uscite indenni dal controllo di costituzionalità avrebbero potuto essere bloccate dalla Corte dei conti per violazione dei parametri costituzionali in materia economico finanziaria (artt. 119

11 A meno che non si debba pensare che, in quanto allegato, il modello ha lo stesso valore normativo dell'art. 1 comma 2 che lo prevede. Ma questo modo di ragionare, valido in generale (per es. per la legge di bilancio), in questo caso non consentirebbe di apprezzare la diversità fra i due allegati di cui si compongono le linee guida.

12 Art. 7 comma 1 dl 174/2012.

13 Punto 6.3.4.3. *cons. dir.*

14 Punto 6.3.4.3. *cons. dir.*

sesto comma e 81)¹⁵. Un doppio giudizio, irrazionale e fonte di incertezza, che la sentenza ha opportunamente cassato.

Forum di Quaderni Costituzionali



¹⁵ Senza considerare la lesione della discrezionalità politica derivante dall'obbligo di modificare la legge di bilancio secondo le linee prospettate dall'esito del controllo (F. Guella, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in *osservatorioaic*, aprile 2014).