

Un “eccesso di delega” rilevato in un conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte dei conti. Nota a Corte cost. 139/2001

di Nicola Lupo

1. La Corte dei conti può di nuovo formulare rilievi sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Con la sentenza 17 maggio 2001, n. 139, la Corte costituzionale, per la prima volta in esito ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sollevato dalla Corte dei conti avverso il Governo), ha dichiarato l’illegittimità di una disposizione contenuta in un decreto legislativo, in quanto relativa ad una materia non ricompresa nell’oggetto della legge di delega. Emblematico è il dispositivo della sentenza, nel quale la Corte costituzionale ha stabilito che non spettava al Governo adottare l’art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e, per conseguenza, lo ha annullato.

La disposizione annullata aveva abrogato l’art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ai sensi del quale la Corte dei conti ha facoltà di formulare, in qualsiasi momento, rilievi riferiti agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e indirizzati al Ministro del tesoro e al Ministro competente per materia, ove riscontri irregolarità nella gestione o comunque qualora lo ritenga opportuno. La Corte costituzionale, accogliendo la tesi proposta dalla Corte dei conti, ha rilevato che la delega in base alla quale è stato emanato il decreto legislativo, contenuta negli artt. 11 e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59, espressamente riferita ai meccanismi e agli strumenti “di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”, non comprendeva la riforma della disciplina dei controlli sugli “enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria”: si tratta infatti di una categoria “eterogenea di enti i quali, nel sistema normativo vigente, conformemente a quanto accadeva nella legislazione precostituzionale, sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione”.

2. Una tappa verso un controllo “a maglie sempre più strette” sui decreti legislativi. La sentenza n. 139 del 2001 costituisce la ulteriore riprova di come la Corte costituzionale stia progressivamente stringendo le maglie del proprio sindacato sull’istituto della delega legislativa, ponendosi così nelle condizioni di rilevare le violazioni più palesi dello schema delineato dall’art. 76 Cost., nell’ambito di una prassi che nell’ultimo decennio ha visto un utilizzo particolarmente intenso e significativo dell’istituto, del quale ci si è avvalsi specie per realizzare una serie di importanti riforme delle pubbliche amministrazioni¹.

Nella seconda metà del 2000, in particolare, riguardo a giudizi di legittimità costituzionale di decreti legislativi per eccesso di delega, sono intervenute le sentenze 17 luglio 2000, n. 292

¹ Sull’espansione del ricorso alla delega legislativa negli anni ’90 cfr., tra gli altri, P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*. Atti del convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, 6-7 novembre 1998, Cedam, 1999, 257 s., A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, ivi, 279 s., E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, spec. 81 s., F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano, 2000, 1 s., spec. 41 s., C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell’epoca della globalizzazione*, ivi, 170 s., V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una “variabile dipendente” della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le finti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 12-13 maggio 2000, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, 2001, 25 s., U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, ivi, 497 s., V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, relazione al convegno dell’Associazione italiana costituzionalisti su “Il Parlamento”, Firenze, 12-14 ottobre 2000, *paper*, nonché, volendo, il nostro *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell’esperienza repubblicana*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, 361 s.

(illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi)², 17 ottobre 2000, n. 425 (illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 sull'anatocismo bancario)³, 18 ottobre 2000, n. 427 (illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 120, comma 1, e 130, comma 1, lettera b, del nuovo codice della strada, relativi alla revoca della patente di guida per coloro che siano sottoposti alla misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio)⁴ e 18 novembre 2000, n. 503 (illegittimità costituzionale dell'intero testo del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, sulla trasformazione in fondazione degli enti lirici).

Dei primi mesi di quest'anno è la sentenza 27 aprile 2001, n. 110 (illegittimità costituzionale, nella parte in cui si applica alla regione Veneto, del decreto legislativo "sostitutivo", 30 marzo 1999, n. 96, di riparto delle funzioni amministrative tra regioni e enti locali); mentre di poco successiva a quella qui commentata è la sentenza 26 giugno 2001, n. 206 (illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e del relativo decreto legislativo correttivo, 29 ottobre 1999, n. 443)⁵.

3. L'ammissibilità dei conflitti di attribuzione su atti legislativi. Nella sentenza in commento la Corte costituzionale, come si è visto, è pervenuta ad una dichiarazione di illegittimità per eccesso di delega in un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Fino ad un paio di anni or sono, una soluzione siffatta non appariva configurabile, in quanto la Corte, con la sentenza 14 luglio 1989, n. 406 – anch'essa originata da un conflitto sollevato dalla Corte dei conti – aveva escluso, "in linea di principio", che il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato potesse "ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato": secondo tale pronuncia, l'esperibilità del conflitto contro le fonti primarie avrebbe infatti finito "con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati) è incentrato nel sindacato incidentale"⁶.

Tuttavia, prima con la sentenza 10 maggio 1995, n. 161⁷ e poi, più chiaramente, con la sentenza 23 dicembre 1999, n. 457⁸, la Corte costituzionale ha pressoché completamente ribaltato tale iniziale affermazione: nella prima sentenza, con riferimento ad un decreto-legge – come quello sulla c.d. "par condicio" – che, ad avviso del giudice delle leggi, avrebbe rischiato, ove non tempestivamente annullato, di "comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici)" e di "determinare – nei confronti dei soggetti privati – situazioni non più reversibili né sanabili"; nella

² In *Giur. cost.*, 2000, 2221 s.

³ In *Giur. cost.*, 2000, 3192 s., con una nostra osservazione dal titolo *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, ivi, 3210 s.

⁴ In *Giur. cost.*, 2000, 3228 s., con nota di G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, ivi, 3245 s. Per un primo commento si veda, eventualmente, il nostro *Controllo più severo sulla conformità dei decreti legislativi alle leggi delega*, in *Diritto e giustizia*, n. 39, 4 novembre 2000, 54 s.

⁵ Le sentenze più recenti, oltre che sulla Gazzetta ufficiale, serie Corte costituzionale, sono reperibili sul sito della Corte costituzionale (www.cortecostituzionale.it) o su quello curato dal prof. Pasquale Costanzo dell'Università di Genova (www.giurcost.it).

⁶ La sentenza n. 406 del 1989 è in *Giur. cost.*, 1989, I, 1831 s.. A commento di tale sentenza, cfr. P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1875 s.; A. PUGIOTTO, *La corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, ivi, II, 2174 s.; A. PISICCHIO, *La Corte costituzionale tra riduzioni delle garanzie dell'ordinamento e strane respiscenze*, in *Rivista della corte dei conti*, 1989 (n. 4), 172 s.; A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra corte dei conti, parlamento e governo*, ivi, 1990 (n. 1), 275 s.; P. VERONESI, *La sentenza n. 406/1989 della Corte costituzionale: problemi generali e implicazioni sulla forma di governo*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, Milano, 1992, 269 s..

⁷ In *Giur. cost.*, 1995, 1346 s., con note di C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, ivi, 1363 s., e di P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, ivi, 1371 s.. Su di essa cfr. anche il volume *Par condicio e Costituzione*, a cura di F. Modugno, Milano, 1997, *passim*.

⁸ In *Giur. cost.*, 1999, 3906 s., con note di R. BIN, *Un nuovo "ricorso diretto" contro le leggi?*, ivi, 3919 s., e di C. DE FIORES, *La "tormentata" ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, ivi, 3923 s.

seconda pronuncia, con riguardo ad una serie di decreti legislativi di riordino di alcuni enti pubblici, sulla base dell'argomento, di carattere ben più generale, che la giurisdizione costituzionale sui conflitti – diversamente da quella sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio – “è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”.

Sul piano dei profili processuali, dunque, la pronuncia in commento ha ribadito, conducendole fino alle sue ultime conseguenze, le affermazioni della sentenza n. 457 del 1999. Quest'ultima, peraltro, aveva riguardato una fattispecie simile a quella considerata dalla sentenza n. 139 del 2001, giungendo però al rigetto delle censure sollevate: anche in quel caso era stata la Corte dei conti-sezione controllo enti a sollevare conflitto avverso il Governo relativamente a decreti legislativi attuativi degli artt. 11 e 18 della legge n. 59 del 1997 e ad invocare la violazione degli artt. 76 e 100, secondo comma, Cost., in quanto tali decreti legislativi avevano ridotto i poteri di controllo successivo attribuiti alla Corte dei conti. Secondo quanto affermato, in quell'occasione, dalla Corte costituzionale, la riconsiderazione della disciplina di tale controllo da parte del legislatore delegato è da ritenersi legittimo, poiché rappresenta un elemento del “disegno di riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici risultante dalla legge n. 59 del 1997”: la sua inclusione nell'oggetto della delega è ricavabile solo “indirettamente ma chiaramente” dal rinvio (a mo' di principio e criterio direttivo) che l'art. 14 della legge n. 59 del 1997 hanno operato all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 (che ha previsto relazioni, almeno annuali, della Corte dei conti al Parlamento ed ai consigli regionali, stabilendo che esse siano altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni).

4. Un eccesso di delega ricavato dai principi e criteri direttivi (in mancanza di un oggetto definito). La conclusione cui la Corte costituzionale è pervenuta nella sentenza in esame, secondo cui la materia del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è estranea alla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, appare, nel merito, difficilmente controvertibile. Interessante è semmai, a questo riguardo, la tecnica di interpretazione della legge di delega utilizzata dalla Corte costituzionale: essa – evidentemente trovandosi davanti ad una delega ad oggetto non ben precisato, come invero molte di quelle presenti nella legge n. 59 del 1997⁹ – si è richiamata ai principi e criteri direttivi allo scopo di confermare la propria conclusione.

In particolare, proprio quel riferimento all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 che nella precedente sentenza n. 457 del 1999 aveva consentito di considerare la delega per la riforma degli enti pubblici comprensiva anche della revisione dei controlli è stato qui impiegato allo scopo di dimostrare che la delega non può che riguardare le sole “amministrazioni” in senso proprio”. Come è esplicitato dalla Corte costituzionale nella parte conclusiva della motivazione, “la riforma degli organismi che operano nel settore della ricerca è oggetto di una puntuale previsione nella legge delega mentre, al contrario, di una riforma relativa agli ordinamenti degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, considerati come insieme, si tace del tutto”.

5. Il particolare trattamento riservato alla censura ex art. 76 Cost. Maggiore sviluppo avrebbe richiesto invece la motivazione della sentenza nella parte in cui ha ammesso la censura

⁹ Sulla vaghezza delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997, cfr., tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *A che serve il Parlamento*, in *Il sole 24 ore*, 17 febbraio 1998, 3, M. CLARICH, *Il carro delle deleghe*, in *Il sole 24 ore del lunedì*, 23 febbraio 1998, 1 s., G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle "leggi Bassanini" tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, 1998, 779 s., C. PINELLI, *Ministri, dirigenti e amministrazioni. Uno sguardo costituzionale alla nuova disciplina*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 799 s., A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti*, cit., 279 s. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 408 del 1998 (in *Giur. cost.*, 1998, 3493 s.), ha espressamente riconosciuto che gli oggetti delle deleghe legislative sono stati individuati nella legge n. 59 del 1997 attraverso “clausole generali”, avvertendo peraltro che “non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 Cost.”. Ritiene “indulgente” tale pronuncia M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Le funzioni parlamentari*, relazione al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti su “Il Parlamento”, Firenze, 12-14 ottobre 2000, *paper*, 5.

formulata ai sensi dell'art. 76 Cost. (oltre a quella che segnalava la violazione dell'art. 100, secondo comma, Cost.), mentre ha ritenuto non invocabili altri parametri (gli artt. 3, 41, 81 e 97 Cost.). Da un lato, la Corte costituzionale ha affermato che "norme diverse da quelle che definiscono l'ambito delle attribuzioni che la Costituzione riconosce alla Corte dei conti non possono avere ingresso in un giudizio [...] finalizzato non al controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge ma alla tutela dell'integrità degli ambiti di competenza". Dall'altro, l'ammissibilità della censura per eccesso di delega si è basata sulla considerazione per cui l'art. 76 Cost. "regola l'esercizio della funzione legislativa delegata dal Parlamento al Governo e l'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega legislativa ricevuta, configura un'ipotesi possibile di conflitto, a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti".

Dal passaggio sopra riportato non si comprende invero la ragione del trattamento differenziato riservato alla censura che si fonda sulla lesione dell'art. 76 Cost.: sembrerebbe di potersi desumere che la Corte dei conti abbia diritto ad essere tutelata nei confronti di un Governo che, con il proprio decreto legislativo, origini una menomazione delle competenze della Corte dei conti, eccedendo i limiti posti dalla legge di delega, in quanto in tal caso si sarebbe davanti anche ad una lesione del principio di legalità (e, forse con maggiore precisione, della riserva di legge) ricavabile dall'art. 100, secondo comma, secondo periodo, Cost. ("nei casi e nelle forme stabilite dalla legge"). Tuttavia, è noto che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza 26 gennaio 1957, n. 3)¹⁰, il decreto legislativo, ove contrastante con la legge di delega, non per questo perde il carattere di atto avente forza e valore di legge, risultando perciò equiparato alla legge formale anche per essere abilitato ad intervenire nelle materie a questa riservate (così, ad esempio, Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29)¹¹; salva, ovviamente, la verifica della conformità dello stesso alla legge di delega, da compiersi nelle consuete forme del sindacato di legittimità costituzionale.

E neppure il richiamo alla sentenza n. 457 del 1999 consente di sciogliere definitivamente il nodo, dal momento che questa si era limitata a dichiarare ammissibile la censura formulata, anche in quel caso, con riferimento all'art. 76 Cost., in quanto dalla pretesa violazione di tale parametro costituzionale sarebbe derivata "una compressione delle attribuzioni della ricorrente", e a compiere un parallelo con la possibilità per le regioni di far valere la violazione dell'art. 76 Cost. nel giudizio in via principale; possibilità invero tutt'altro che pacifica, ma recentemente riconosciuta dalla sentenza 14 dicembre 1998, n. 408¹² e (implicitamente) ribadita dalla già citata sentenza n. 110 del 2001.

6. Possibili ulteriori espansioni del controllo sui decreti legislativi attraverso il conflitto di attribuzioni. In definitiva, da queste affermazioni sembra potersi cogliere una forte spinta verso l'ampliamento delle forme del sindacato costituzionale sui decreti legislativi, con l'apertura di strade ulteriori rispetto al sindacato in via incidentale, attraverso il quale difficilmente giungono alla Corte questioni relative al rapporto tra decreto legislativo e legge di delega (o, ancor prima, tra quest'ultima e l'art. 76 Cost.). E, come spesso accade ove si trovi davanti a "zone franche" del controllo di costituzionalità, la Corte tenta di aprirsi altre vie per assicurare il rispetto della carta costituzionale, superando così quell'atteggiamento di *self-restraint* che aveva caratterizzato la sentenza n. 406 del 1989, nella quale si era espressamente affermato che alle "zone franche di incostituzionalità" si dovesse porre rimedio "(non già estendendo interpretativamente l'ambito del

¹⁰ In *Giur. cost.*, 1957, 11 s.

¹¹ In *Giur. cost.*, 1995, 278 s.. Su di essa cfr. le note di C. NASI, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77, ultimo comma, Cost.*, ivi, 3677 s. e di G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una "svolta" nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di "emergenza" costituzionale?*, in *Le regioni*, 1995, 1100 s., nonché la monografia di A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, spec. 413 s.

¹² In *Giur. cost.*, 1998, 3493 s., con nota di A. ANZON, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, ivi, 3531 s.

conflitto, bensì) modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi)".

Da ciò ad immaginare che, in prospettiva, l'eventuale lesione dell'art. 76 Cost. possa essere fatta valere, in sede di conflitto di poteri, anche da organi parlamentari, in particolare ove il Governo si discostasse immotivatamente dai pareri parlamentari resi sugli schemi dei decreti legislativi, ove segnalino difformità rispetto alla delega, il passo non è, forse, eccessivamente lungo...¹³.

Ulteriori spunti in questa direzione vengono ora forniti – benché indirettamente – dalla recentissima sentenza n. 206 del 2001, che viene in rilievo sia nella parte in cui ha operato una prima definizione dell'ambito di intervento dei decreti legislativi correttivi, che possono agire "in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega 'principale'", così rendendo possibile, per il futuro, operare un sindacato di legittimità costituzionale più incisivo su tale istituto¹⁴; sia nella parte in cui ha annullato una disposizione del decreto legislativo n. 443 del 1999 (correttivo del decreto legislativo n. 112 del 1998), in quanto approvato dal Governo in un testo che – come appurato attraverso un'apposita ordinanza istruttoria – è parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni, e senza che il Governo stesso abbia motivato specificamente tale difformità¹⁵. Non è escluso, infatti, che una logica di tal fatta si possa applicare anche ai rapporti tra Governo e Parlamento, specie laddove la legge di delega obblighi l'esecutivo a motivare gli eventuali discostamenti dai pareri parlamentari, o comunque a "tenere conto" di questi ultimi¹⁶.

7. Un *obiter dictum* su una disposizione della legge di semplificazione 1999: a proposito della Corte dei conti come parte dei conflitti tra poteri e come giudice *a quo*. - Resta da

¹³ Per una proposta in questo senso, sia pure formulata *de iure condendo*, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 85 s., spec. 149 s.

¹⁴ Si noti peraltro che, nella stessa sentenza, la Corte costituzionale nega che la potestà legislativa delegata di integrazione e correzione "possa essere esercitata solo per 'fatti sopravvenuti'", pur riconoscendo che l'istituto si presta ad essere utilizzato "soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare". In dottrina, si era invece sostenuto che il potere di correzione e integrazione dovesse essere specificamente "finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulla base delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni" (così M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. Bardusco e F. Pizzetti, Milano, 1998, 94 s., spec. 116 s.).

¹⁵ La disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega è l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 29, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 112 del 1998. Si noti, incidentalmente, che la modifica intervenuta successivamente all'intesa era in senso ampliativo, e non restrittivo, delle funzioni conferite alle Regioni.

¹⁶ Per un esempio di obbligo di motivazione esplicito cfr. l'art. 7, comma 3, della legge n. 277 del 1993, in relazione alla delega per il ridisegno dei collegi elettorali della Camera, ove si è disposto che "qualora il decreto non fosse conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione". Utilizza l'ambigua formula per cui il Governo deve "tenere conto" dei pareri parlamentari l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998). Nonostante numerosi tentativi delle Presidenze di Camera e Senato di argomentare anche implicitamente un obbligo per il Governo di motivare il mancato rispetto del parere, almeno ove segnali violazioni della legge di delega, la giurisprudenza costituzionale non ha finora intaccato il proprio assunto secondo cui non può costituire motivo di incostituzionalità il fatto che il governo, in qualità di legislatore delegato, non abbia dato motivazione della ragione per cui si è discostato dal parere parlamentare (cfr. Corte cost. 23 maggio 1985, n. 156, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1111 s.). In dottrina, nel senso di ritenere necessaria, per rispettare il principio di legalità, una giustificazione della "difformità del decreto delegato dalle indicazioni ricevute" nei pareri parlamentari, cfr. ora F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del convegno – Macerata, 21-22 maggio 1999, a cura di C. Pinelli, Milano, 2000, p.3 s., spec. p. 22.

segnalare, infine, un inciso della sentenza della Corte costituzionale relativo ad una disposizione recentemente introdotta dal legislatore riguardo ai procedimenti di controllo svolti dalla Corte dei conti.

L'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999), nel prevedere un termine (di 60 giorni, ai quali si possono aggiungere ulteriori 30 giorni in caso di eventuali richieste istruttorie) per la conclusione dei procedimenti di controllo preventivo di legittimità svolti dalla Corte dei conti, trascorso il quale gli atti divengono in ogni caso esecutivi, ha al contempo previsto espressamente due ipotesi, che originano la sospensione – a quanto sembra, *sine die* – di tale termine: ciò accade nel caso in cui la Corte dei conti “abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione”¹⁷.

La Corte costituzionale, nella sentenza in esame, ha richiamato espressamente l'art. 27 della legge n. 340 del 2000, segnalando che tale disposizione presuppone “in generale” l'ammissibilità dei conflitti tra poteri sollevati dalla sezione di controllo della Corte dei conti: in questo modo, la Corte costituzionale sembra aver voluto cogliere l'occasione per avallare tempestivamente la scelta del legislatore ordinario, il quale peraltro ha inteso recepire orientamenti già emersi nella giurisprudenza costituzionale, sia in tema di ammissibilità dei conflitti tra poteri proposti dalla Corte dei conti in sede di controllo, sia riguardo al potere, riconosciuto alla stessa Corte dei conti, sempre nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, di sollevare questione di legittimità costituzionale (potere ben più controverso, com'è noto, ma ribadito in più occasioni a partire dalla sentenza 18 novembre 1976, n. 226)¹⁸.

Non si è espressa, invece, la Corte costituzionale circa i limiti che incontra la promovibilità delle questioni di legittimità da parte della Corte dei conti in sede di controllo: resta ancora indefinito, in sostanza, se essa possa far valere la sola violazione dell'art. 81 Cost., così come aveva sembrato lasciar intendere la sentenza 17 ottobre 1991, n. 384¹⁹, riguardo alla quale si era parlato di una atipica legittimazione della Corte dei conti limitata “per parametro”²⁰; oppure se la Corte dei conti possa per questa via invocare anche la violazione di altri parametri costituzionali. Lo stesso art. 27 della legge n. 340 del 2000 può rivelarsi – a ben vedere – compatibile con entrambe le opzioni: nel primo caso, ribadirebbe un limite già presente nella giurisprudenza costituzionale, mentre nel secondo caso esso potrebbe essere letto come volto ad autorizzare la sospensione del procedimento solo ove la questione sia sollevata per violazione dell'art. 81 Cost., nelle altre ipotesi, potendo il Governo procedere comunque alla pubblicazione dell'atto sottoposto a controllo. E, in effetti, quest'ultima è esattamente la vicenda verificatasi con riferimento al regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali emanato con d.P.R. 28 marzo 2000, n. 450²¹, in occasione del cui controllo di legittimità la Corte dei conti ha sollevato una serie di questioni di legittimità costituzionale – per violazione di parametri diversi dall'art. 81 Cost. –

¹⁷ A commento della disposizione cfr. S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 451 s., spec. 455, il quale evidenzia le perplessità sollevate dall'art. 27, riguardo all'applicabilità delle “nuove norme a procedimenti già in corso (soprattutto a quelli per i quali sia intervenuta, prima della legge n. 340, una sospensione del procedimento per rimessione alla Corte costituzionale di un questione di costituzionalità diverse da quelle ex art. 81)”; nonché riguardo agli “effetti dell'eventuale decorso del termine di 30 giorni assegnato all'amministrazione per le risposte ai richiami dell'Ufficio di controllo”.

¹⁸ In *Giur. cost.*, 1976, 1822 s., con osservazione di G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, ivi, 1985 s.

¹⁹ In *Giur. cost.*, 1991, 3055 s.

²⁰ Cfr., in questo senso, V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata “per parametri” o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 4168 s., per il quale “una legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità *secundum quid*, dove il *quid* è il parametro costituzionale invocato, è certamente estranea al nostro sistema di sindacato incidentale di costituzionalità delle leggi”. Tale Autore auspica perciò che si potrebbe configurare “– forse con qualche ardimento – l'iniziativa della Corte dei conti, anziché in termini di legittimazione a sollevare questioni incidentali di legittimità ‘nel corso di un giudizio’, ai sensi dell'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948, in termini di iniziativa di un *conflitto di attribuzioni* fra poteri dello Stato”.

²¹ Il d.P.R. n. 450 del 2000 è pubblicato in *Gazzetta ufficiale-serie generale*, n. 64 del 17 marzo 2001, p. 3 s.

avverso la disciplina contenuta nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e nel decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143²²: una volta entrata in vigore la legge n. 340 del 1999, il Governo ha infatti ritenuto possibile dare corso ugualmente alla pubblicazione dell'atto (in copia conforme), anche "senza gli estremi di registrazione della Corte dei conti"²³.

La Corte costituzionale, nell'esaminare, nei prossimi mesi, l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in tale occasione dalla Corte dei conti, non potrà esimersi dallo sciogliere il nodo relativo alla latitudine dei poteri riconosciuti a questa, in sede di controllo, come *giudice a quo* (e, correlativamente, dal ritagliare in modo più o meno ampio la sfera tutelabile esclusivamente attraverso il rimedio 'residuale' del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato).

²² Si tratta dell'ordinanza della Corte dei conti-sezione controllo 7 settembre 2000, n. 681, in Gazzetta ufficiale-serie Corte costituzionale, n. 46 dell'8 novembre 2000. Per un quadro dell'attività di controllo svolta negli ultimi anni dalla Corte dei conti, cfr. P. MILAZZO, *Il potere regolamentare del Governo in alcuni recenti interventi della Corte dei conti*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. de Siervo, Torino, 2000, 205 s. Con specifico riferimento ad una vicenda assai contrastata tra Governo, Consiglio di stato e Corte dei conti, e per più versi emblematica, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Il costo dell'effettività e gli effetti della semplificazione sul regime delle persone giuridiche private*, in corso di pubblicazione.

²³ In questo senso, cfr. l'avvertenza pubblicata, in calce al regolamento, nella Gazzetta ufficiale-serie generale, n. 64 del 17 marzo 2001, p. 7.