

IL PARZIALE RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA PER LA PA NEL
REGOLAMENTO DI AMMINISTRAZIONE E CONTABILITÀ DEL QUIRINALE

CARLO FAVARETTO*

Suggerimento di citazione

C. FAVARETTO, *Il parziale recepimento della normativa per la PA nel regolamento di amministrazione e contabilità del Quirinale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.
Contatto: c.favaretto@santannapisa.it

1. Il d.P.R. n. 18/2015 ha introdotto un nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità della Presidenza della Repubblica,¹ entrato in vigore il primo aprile 2016. Il Regolamento si occupa sia dell'attività amministrativa relativa al bilancio, sia dell'attività negoziale in materia di lavoro, servizi e forniture. In relazione a questo secondo settore, l'articolato fa espresso riferimento alla normativa in materia di contratti pubblici, permettendo l'applicazione di regole previste per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni anche alla Presidenza della Repubblica. Considerata l' incisiva riforma del sistema degli appalti pubblici, il limite dell'autonomia del Quirinale risulta perciò messo alla prova.

2. Il Regolamento di amministrazione e contabilità della Presidenza rientra nel novero dei regolamenti degli organi costituzionali.² A differenza dei regolamenti parlamentari e al pari di quelli della Corte Costituzionale, i regolamenti della Presidenza della Repubblica non trovano espresso fondamento in Costituzione. Alla mancanza di una previsione formale in merito sopperisce la l. n. 1077/1948 istitutiva del Segretariato generale della Presidenza. L'art. 3 c. 3° prevede infatti che il Segretario generale proponga al Capo dello Stato l'approvazione del regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale. L'art. 4 richiede inoltre le stesse modalità anche per la determinazione dello stato economico-giuridico e degli organici del personale. Da queste disposizioni si può desumere una più generale potestà regolamentare di carattere amministrativo riguardante la disciplina e le funzioni dei servizi e degli uffici del Quirinale.³ Tale potestà regolamentare di tipo amministrativo non è però determinata solo da un'espressa attribuzione del legislatore, ma discen-

¹ Disponibile su:

http://www.quirinale.it/qnrw/amministrazione/doc/regolamento_amministrazione-contabilita.pdf.

² Le analisi dell'autonomia regolamentare della Presidenza della Repubblica sono piuttosto datate: tra le opere monografiche in primo luogo N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, che ha poi aggiornato la sua analisi in N. OCCHIOCUPO, *Presidenza della Repubblica*, in *Enc. Giur.*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 1991, successivamente B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974 e infine P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1990, che ha ampliato quanto contenuto in P. STANCATI, *Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 954 ss.. Più recentemente, si segnalano gli interventi di L. PALADIN, *Sulla natura dei "regolamenti presidenziali", disciplinanti il segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 1071 ss. e di M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 457 ss.. Molti di questi contributi basano le parti dedicate all'autonomia contabile sull'inquadramento di S. BUSCEMA, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali*, CEDAM, Padova, 1958, che però per questioni temporali non tiene conto delle innovazioni avvenute nelle diverse istituzioni, tra cui, per quanto riguarda il tema in oggetto, l'introduzione del Regolamento di amministrazione e contabilità della Presidenza della Repubblica, avvenuta dopo il 1974.

³ S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, II ed., 2007, 366.

de direttamente dalla natura costituzionale dell'organo.⁴ Potrebbe allora sorgere il dubbio che il legislatore, con la l. n. 1077/1948 istitutiva del Segretariato generale, abbia limitato l'autonomia organizzativa della Presidenza e abbia invaso un suo ambito di competenza riservato. Tuttavia la legge si è limitata a istituire l'ufficio, prevedendone astrattamente la configurazione, ma lasciando all'autonoma determinazione del Capo dello Stato l'ulteriore disciplina organizzativa e amministrativa.⁵

In ogni caso, l'autonomia organizzativa della Presidenza della Repubblica può trovare anche un indiretto riconoscimento in Costituzione all'art. 84 c. 3°: «L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge». L'assegno è la retribuzione del Capo dello Stato per l'attività svolta, per dotazione si intende invece l'insieme dei mezzi necessari all'espletamento delle funzioni connesse al suo ufficio. La previsione costituzionale della dotazione costituisce una riserva di legge assoluta, che riguarda solo la determinazione quantitativa della somma. L'amministrazione dei beni in dotazione risulta perciò demandata a ulteriori determinazioni del Presidente della Repubblica, in capo al quale è quindi identificabile un'autonomia contabile e amministrativa necessaria allo svolgimento dei suoi compiti costituzionali.⁶

Il fondamento costituzionale della dotazione della Presidenza della Repubblica differenzia questa istituzione dagli altri organi costituzionali.⁷ Le dotazioni di Camera e Senato trovano infatti la loro fonte formale nei rispettivi regolamenti,⁸ mentre il fondo di dotazione della Corte Costituzionale è espressamente previsto dall'art. 14 l. n. 87/1953. Questa diversità delle fonti normative potrebbe far sorgere l'idea che anche la loro autonomia contabile sia graduata in relazione alla fonte della dotazione.⁹ Tuttavia anche questa garanzia, come già affermato in generale per la potestà regolamentare di carattere amministrativo, non deriva tanto dalla fonte normativa della dotazione, quanto

⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 189 e, a proposito della sola Corte Costituzionale, S. P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970, 270.

⁵ N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 186 ss..

⁶ Così G. U. RESCIGNO, *Art. 84*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli e Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1978, 53 e S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione Italiana*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. XI, UTET, Torino, 1996, 441.

⁷ Tanto che B. B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 40 descrive la Presidenza della Repubblica come l'unico organo costituzionale dotato di autonomia patrimoniale, oltre che contabile.

⁸ Artt. 10-12-66 del Regolamento della Camera dei Deputati e artt. 10-12-165 del Regolamento del Senato.

⁹ Per questo motivo infatti B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 42, pur ammettendo che l'art. 84 Cost. garantisce alla Presidenza della Repubblica autonomia contabile, ritiene che in generale non vi sia connessione tra quest'ultima caratteristica e la qualifica di organo costituzionale, come già S. BUSCEMA, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali*, cit., 133 ss..

più dallo stesso carattere costituzionale degli organi.¹⁰ È interessante notare come di fatto, almeno fino al 1974, la Presidenza della Repubblica non si sia dotata di un proprio regolamento di contabilità e si sia avvalsa delle disposizioni del Regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato in vigore per la generalità delle amministrazioni.¹¹

Lo strumento normativo che contiene i regolamenti del Quirinale è il decreto del Presidente della Repubblica. In questi casi, in deroga alla previsione dell'art. 89 c. 1° Cost.,¹² il d.P.R. non viene controfirmato dal ministro competente ma dallo stesso Segretario generale che lo propone.¹³ Queste caratteristiche procedurali conducono la giurisprudenza a qualificare i regolamenti amministrativi della Presidenza come fonti di rango secondario, per quanto espressione di un organo cui deve essere garantita l'indipendenza dagli altri poteri.¹⁴ L'autonomia del Quirinale si configura dunque come un limite all'applicazione delle leggi e delle altre fonti dell'ordinamento nel suo ambito riservato.¹⁵ Quest'ottica è particolarmente adeguata al rapporto tra il nuovo Regolamento di contabilità e la normativa analoga prevista per le altre amministrazioni pubbliche.

3. Il Regolamento di amministrazione e contabilità entrato in vigore nel 2016 si compone di 81 articoli e un allegato. Ai fini della presente analisi risultano interessanti le disposizioni contenute nei titoli I, II e VI.

Il Titolo I racchiude due norme sull'ambito d'applicazione, sulle finalità e sui principi del regolamento. Lo scopo dichiarato è ottenere «l'efficiente ed efficace gestione delle risorse, nel pieno rispetto e per il perseguimento esclusivo delle finalità istituzionali del Segretariato generale».¹⁶ L'unico principio successivamente richiamato è quello dell'autonomia contabile. Risulta assente invece, anche nel Titolo II dedicato alla programmazione e al bilancio preventivo, il principio dell'equilibrio di bilancio richiesto alla generalità delle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, è previsto all'art. 12 che, qualora

¹⁰ N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 124.

¹¹ N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 114 e B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 40. Il Regolamento oggetto di questo commento ha sostituito quello previgente ma non è dato sapere se quello previgente era il primo regolamento di amministrazione e contabilità del Quirinale o se a sua volta ne ha sostituito un altro.

¹² Il quale stabilisce che «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità».

¹³ S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 366.

¹⁴ In questo senso si sono espressi sia il giudice di legittimità (Cass., SS.UU., 10 maggio 1988, n. 3422, in *Foro it.*, 1988, I, 3603 e Cass., SS.UU., 17 dicembre 1988, n. 12614, in *Foro it.*, 1999, I, 854), sia il giudice amministrativo (Cons. St., sez. IV, 3 marzo 1997, n. 178, in *Foro it.*, 1998, III, 61).

¹⁵ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, XV ed., 2014, 397.

¹⁶ Art. 1 del Regolamento di amministrazione e contabilità della Presidenza della Repubblica.

in sede di conto consuntivo sia accertato un disavanzo di bilancio, il Segretario generale provveda a ripianarlo.

Il Titolo VI è invece dedicato ai contratti per servizi e forniture di cui sia parte il Quirinale. In questo caso i principi generali ai quali si ispira l'articolato ricalcano quelli della normativa generale del settore. Inoltre, viene riproposta la differenza tra i contratti di importo superiore o inferiore alle soglie di valore definite in sede europea, recepite nel nostro ordinamento con il recente d.lgs. 50/2016, il nuovo Codice degli appalti pubblici. L'art. 51 c. 1° prevede che per i contratti di importo superiore alle soglie si applichino le norme dell'Unione Europea con diretta efficacia vincolante e le disposizioni di legge di recepimento in materia. In questi casi il rimando alla disciplina prevista anche per le altre amministrazioni pubbliche è totale. Per quanto riguarda invece i contratti di importo inferiore alle soglie, l'art. 51 c. 2° prevede che «per quanto non previsto dal presente regolamento trovano applicazione, in quanto compatibili» le disposizioni del Codice dei contratti pubblici, il d.lgs. 163/2006, e successive modificazioni. Nonostante il Regolamento sia entrato in vigore a soli 18 giorni di distanza dall'emanazione del Codice degli appalti pubblici, che va a sostituire il precedente Codice dei contratti pubblici, il testo fa riferimento allo strumento previgente. In forza della clausola «e successive modificazioni e integrazioni» il nuovo Codice degli appalti è pacificamente applicabile, per quanto non previsto dai 20 articoli del regolamento dedicati agli appalti del Quirinale. La norma infatti si configura come dispositiva («per quanto non previsto»), permettendo di applicare la normativa generale solo in caso di assenza di normazione autonoma della Presidenza. Anche in questo caso, tuttavia, le norme generali dovranno superare un giudizio di compatibilità con le norme del Regolamento («in quanto compatibili»). La disciplina del Codice degli appalti trova applicazione in particolare per la determinazione della lista di operatori economici tra cui scegliere la ditta appaltatrice nei casi in cui non sia richiesta la gara. L'art. 64 prevede infatti che un'apposita lista di aziende venga costituita dal Servizio Amministrazione del Quirinale e che tali aziende debbano possedere i requisiti economico-finanziari e di professionalità richiesti dal Codice dei contratti pubblici, ora sostituito dal Codice degli appalti pubblici.

La materia degli appalti pubblici ha assunto un'estesa dimensione, sia territorialmente, perché oggetto anche di strumenti normativi europei, sia verticalmente, perché uniformata per i vari livelli di governo e gli enti pubblici. Sembrerebbe perciò naturale che anche gli organi dotati di garanzia costituzionale possano beneficiare di una struttura già costituita e organizzata, specialmente perché volta a garantire maggiore efficienza e professionalità, non-

ché un certo grado di semplificazione.¹⁷ Lo stesso schema di applicazione della normativa generale sugli appalti presente nel Regolamento del Quirinale è contenuto anche nel Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato.¹⁸ Gli artt. 38-39 prevedono infatti che per gli appalti di importi superiori alle soglie europee si applichino la normativa comunitaria vigente e quella interna di riferimento, mentre per quelli inferiori alle soglie le norme del Regolamento e, per quanto non disposto da esse, la normativa generale. Similmente, il Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei Deputati¹⁹ prevede all'art. 39 che ai contratti di servizi e forniture si applichino le norme dell'Unione Europea con efficacia vincolante e, per quanto non diversamente stabilito dal Regolamento, «le disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato». Anche la Corte Costituzionale ha un suo Regolamento amministrativo e contabile, adottato con delibera collegiale sulla base dell'art. 14 cc. 2°-4° l. n. 87/1953.²⁰ Tuttavia l'attuale versione, approvata il 23 luglio 1984 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1985, non è pubblicata e non è quindi possibile sapere se contenga riferimenti alla normativa generale sugli appalti pubblici.

È interessante notare però come un regolamento interno di un organo costituzionale di uno Stato Membro possa essere influenzato nella gestione ordinaria delle sue forniture da un organo dell'Unione Europea. La Commissione Europea è infatti responsabile della rideterminazione periodica delle soglie oltre le quali è richiesta l'applicazione della normativa europea. La rideterminazione è contenuta in un provvedimento in vigore dal momento della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea ed è efficace nell'ordinamento italiano grazie a una clausola di adeguamento automatico contenuta all'art. 35 c. 3° del Codice degli appalti pubblici.

Più problematico risulta invece il potenziamento del ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nella funzione deflattiva del contenzioso.²¹ L'art. 211 c. 1° del nuovo Codice degli appalti garantisce infatti all'autorità indipendente la possibilità di esprimere un parere relativo a questioni insorte

¹⁷ Sui principi ispiratori della riforma degli appalti pubblici M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici. Commentario al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Giuffrè, Milano, 2017.

¹⁸ Il vigente Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato è stato approvato dal Consiglio di Presidenza il 1° giugno 2006, quindi dopo l'approvazione del Codice dei contratti pubblici contenuto nel d.lgs. 163/2006, ed è disponibile su: <https://www.senato.it/1060>.

¹⁹ Il vigente Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei Deputati è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza il 21 dicembre 2010, quindi dopo l'approvazione del Codice dei contratti pubblici contenuto nel d.lgs. 163/2006, ed è disponibile sul sito della Camera dedicato alla scorsa legislatura: <http://leg16.camera.it/931?rac=1>.

²⁰ S. P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte Costituzionale*, cit., 81 ss..

²¹ Sul quale v. R. CANTONE, *Prefazione*, in M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici. Commentario al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, cit., XXI.

durante lo svolgimento del procedimento di gara. Tale parere è vincolante per le parti che hanno stabilito di attenersi prima di richiederlo. Questa prima possibilità presupporrebbe però che la Presidenza della Repubblica sia d'accordo con la controparte nel richiedere il parere. L'art. 211 c. 2° prevede una seconda possibilità di intervento dell'ANAC, che, qualora ritenga sussistenti vizi di legittimità in uno degli atti della procedura di gara, invita la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere gli eventuali effetti degli atti illegittimi entro un termine non superiore a 60 giorni. Il mancato adeguamento della stazione appaltante alle indicazioni dell'ANAC rende la prima passibile sia di una sanzione amministrativa pecuniaria, sia di una punizione che incide sulla reputazione delle stazioni appaltanti. Nonostante la seconda sanzione possa non avere un concreto effetto sulla reputazione della Presidenza della Repubblica come stazione appaltante, si pone la questione dell'applicabilità di queste disposizioni riguardanti i poteri di controllo dell'ANAC. Il Regolamento, basato sul Codice dei contratti pubblici previgente, non ne fa menzione, perciò queste disposizioni potenzialmente sarebbero applicabili. Subentrerebbe allora il controllo di compatibilità con le disposizioni regolamentari. In questo caso si dovrebbe però sindacare la compatibilità di simili poteri di controllo e sanzione, più che con le norme del Regolamento, con la stessa autonomia amministrativa e contabile di cui gode la Presidenza.

4. In conclusione, fatta eccezione per le ultime questioni problematiche descritte, la dettagliata disciplina del Regolamento sulle forniture fa presupporre che gli ambiti e la quantità dei casi di applicazione della disciplina generale sugli appalti non siano eccessivamente rilevanti. Inoltre, nei casi in cui essa venga applicata, sarebbe giustificata da ragioni di efficienza economica e maggiore professionalità degli operatori. Il caso di questo Regolamento dimostra però come il rimando alla normativa generale, benché limitato a singole discipline di settore, è suscettibile di creare meccanismi di ridefinizione e riduzione dell'autonomia delle scelte amministrative e contabili degli organi costituzionali. Tale situazione sussisteva anche quando il Quirinale utilizzava il Regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato, ma oggi il rischio è avvalorato dall'inserimento degli organi istituzionali nazionali in un sistema normativo multilivello e dal proliferare di autorità regolatrici amministrative che non si servono dei meccanismi giurisdizionali ordinari.