



L'AMBITO SOGGETTIVO DEL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ: CORTE DEI CONTI (delibera n. 13/2010/CONTR) VS CORTE COSTITUZIONALE (sent. n. 172/2010)¹

SINTESI: 1 - La delibera n. 13/2010/CONTR ribadisce **l'assoggettabilità anche delle università al controllo preventivo di legittimità**, in base all'assunto che i commi 30 e 30-bis, art. 17 del decreto-legge n. 78/2009, hanno esteso l'ambito soggettivo a tutte le amministrazioni pubbliche di cui al comma 2, art. 1 del d.lgs. n. 165/2001. 2. Questa delibera autorevole (in quanto pronunciata dalle Sezioni riunite in sede di controllo) **contrasta con quanto sostenuto dalla di poco successiva sentenza n. 172/2010 Corte cost.**, la quale – dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto, perché le disposizioni censurate, concernendo «esclusivamente provvedimenti adottati dallo Stato o, comunque, da Amministrazioni centrali», non sarebbero applicabili agli atti di Regioni ed enti locali – ha formulato una interpretazione astrattamente applicabile, quantomeno sul piano logico-argomentativo, anche alle università (un'interpretazione restrittiva molto autorevole che le esenterebbe dagli onerosi adempimenti imposti dalle procedure di controllo). 3. Opportunità di stimolare un intervento governativo e/o legislativo chiarificatore della materia.

Con la [delibera n. 13 del 26 aprile 2010 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede di controllo](#) (depositata il 17 maggio) - che chiarisce i termini dell'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità (comma 30, art. 17 decreto-legge n. 78/2009) dei c.d. enti sovvenzionati dallo Stato (ed in particolare degli “enti pubblici non economici nazionali” di cui alla legge n. 259/1958) - le Sezioni riunite ribadiscono **l'assoggettabilità anche delle università** a questo modello di controllo, confermando l'orientamento della ormai famigerata delibera n. 24/2009 della Sezione centrale del controllo di legittimità.

Tra gli argomenti addotti a sostegno dell'interpretazione a favore dell'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del controllo preventivo di legittimità «anche agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, dunque, anche a soggetti ulteriori rispetto alle amministrazioni dello Stato indicate dall'originario impianto della legge n. 20 del 1994», particolarmente rilevante è l'affermazione secondo cui «**non può fondatamente ritenersi che la legge n. 20 del 1994 abbia “cristallizzato” il sistema del controllo preventivo di legittimità unicamente per gli atti delle amministrazioni statali**, con la conseguenza che, nonostante il chiaro portato letterale della locuzione “amministrazioni pubbliche”, sarebbe consentito all'interprete restringere, in via di principio, il significato della norma stessa ai soli ministeri» (paragrafo 3.4, pp. 8-9).

In tal modo, le Sezioni riunite della Corte dei Conti sembrano voler rispondere alla sentenza n. 172/2010 Corte cost., secondo la quale «**una lettura sistematica della normativa in oggetto induce a ritenere che con l'inserimento delle lettere f-bis) e f-ter) non si sia modificato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni i cui atti sono sottoposti a controllo**².

¹ La presente nota è stata redatta dal Servizio studi e divulgazione normativa ad uso esclusivamente interno. Si intende in tal modo offrire alcuni spunti di riflessione sulla portata della delibera n. 13/2010/CONTR, senza impegnare in alcun modo l'Amministrazione centrale e rimandando alla responsabilità degli uffici competenti le scelte interpretative da adottare o da proporre ai vertici dell'Amministrazione stessa.

² Con la sentenza n. 172/2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile (per carenza di interesse a ricorrere) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e 30-bis, del decreto-legge 78/ 2009 sollevata dalla Regione Veneto. In estrema sintesi, la Consulta ha ritenuto non sussistente l'interesse a ricorrere della Regione, perché le disposizioni censurate, concernendo «**esclusivamente provvedimenti adottati dallo Stato o, comunque, da Amministrazioni centrali**», non



In realtà, le Sezioni riunite più che contraddirre l'iter logico-argomentativo proposto dalla Consulta, lo ignorano, nel senso che, pur richiamando gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia, **non menzionano la citata sentenza n. 172/2010**. Questa trascuranza è verosimilmente dovuta al fatto che la sentenza n. 172 della Corte costituzionale è stata emessa in data successiva (10 maggio) all'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo (26 aprile), anche se, ad onor del vero, è stata depositata prima (il 13 maggio). Ad ogni buon conto, la sentenza della Consulta è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 maggio, ossia dopo il deposito della delibera 13/2010/CONTR (depositata il 17 maggio 2010).

In effetti, ciò che la Corte costituzionale ha messo in discussione è l'assunto di partenza (la premessa maggiore) che l'iter argomentativo proposto dalla Corte dei Conti (nella delibera n. 20 e n. 24 prima, e nella delibera n. 13/2010 in commento, adesso) considera invece certo e indiscutibile, ossia l'assunto secondo cui la nuova formulazione del comma 1, art. 3 della legge n. 20/1994 **rinvierrebbe «quanto all'ambito soggettivo di applicabilità delle norme in esame, alle specifiche disposizioni che si riferiscono, in generale, alle “amministrazioni pubbliche” di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (lett. f-bis) e alle “amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (lett. f-ter)»** (così la delibera CdC n. 13/2010/CONTR, p. 6).

Ad essere precisi, infatti, le nuove lettere *f-bis*) e *f-ter*) non recano – come un po' artatamente le Sezioni riunite danno ad intendere - l'espressione «amministrazioni pubbliche», bensì quella di «atti e contratti» (di cui agli articoli...), ragion per cui, se si ha certamente un ampliamento dell'ambito oggettivo (e qui Corte dei Conti e Consulta concordano), **l'estensione dell'ambito soggettivo può essere asserita solo in via interpretativa**. Solo surrettiziamente, dunque, le Sezioni riunite possono parlare di «chiaro portato letterale della locuzione “amministrazioni pubbliche”». Tanto più se si considera che la lettera *f-ter*), con riferimento agli «atti e contratti concernenti studi e consulenze», non richiama nemmeno il d.lgs. n. 165/2001, bensì la legge finanziaria n. 266/2005 (art. 1, comma 9), in una disposizione dalla cui applicazione (alle «amministrazioni pubbliche») sono per di più escluse espressamente le università; disposizione che a sua volta rinvia ad un'altra legge finanziaria (legge n. 311/2004), ossia sempre una legge non ordinamentale, in una disposizione (art. 1, comma 11) che ancora una volta esclude dal suo ambito di applicazione le università. Per arrivare (finalmente!) alle università si deve giungere alla seconda parte dell'ultimo comma citato (comma 11, art. 1 legge n. 311/2004), il quale con la vaga locuzione «in ogni caso» ha consentito, attraverso non pochi sforzi interpretativi, di includere le università tra i soggetti obbligati alla trasmissione degli atti di affidamento alla Corte dei Conti (trasmissione da effettuare, *ante decreto*–legge n. 78/2009, comunque non in via preventiva).

Più in generale - anche se «non può dirsi precluso al legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, introdurre nuovi sistemi di controllo, tenuto anche conto delle trasformazioni

sarebbero applicabili agli atti di Regioni ed enti locali. Va qui ribadito che, nonostante la questione, come avanzata dalla Regione Veneto, non si ponga per le università (la cui autonomia finanziaria e contabile deriva, come è noto, da una fonte legislativa e non costituzionale), l'interpretazione formulata dalla Corte in motivazione (vedi il *Considerato in diritto* 2.2.) sia astrattamente applicabile, quantomeno sul piano logico-argomentativo, anche alle università, offrendo un'interpretazione restrittiva che le esenterebbe dagli onerosi adempimenti imposti dalle procedure di controllo. Su questa sentenza vedi più ampiamente la [nota del Servizio studi e divulgazione normativa del 19 maggio 2010](#).



dell'ordinamento, per fronteggiare, con la più incisiva modalità del controllo in forma preventiva, l'esigenza del contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni» (così CdC n. 13/2010/CONTR, p. 9) e salvi i profili di legittimità costituzionale per quanto riguarda le competenze delle regioni -, non sembrano ancora superate, quantomeno sul piano logico-argomentativo, le conclusioni della Consulta secondo cui l'estensione dell'ambito soggettivo del controllo preventivo di legittimità, «non può certamente fondarsi sull'**assai fragile argomento costituito dal generico richiamo ... al d.lgs. n. 165 del 2001**, posto che tale testo legislativo – peraltro espressamente citato nella sola lettera f-bis) e non anche dalla successiva lettera f-ter) – è evocato non al fine di riferire soggettivamente il campo di applicazione delle norme di nuova creazione a tutti i destinatari dello stesso decreto legislativo, ma solo per delineare la tipologia degli atti suscettibili, ex novo, del controllo di legittimità della Corte dei conti».

Secondo la Consulta, infatti, in «una lettura sistematica della normativa in oggetto» si devono esaminare **le disposizioni introdotte nell'art. 3 della legge n. 20/1994** dal decreto-legge n. 78/2009 «in maniera coordinata con le altre preesistenti previsioni normative contenute nel medesimo articolo di legge», dove tutte le ipotesi di soggezione di atti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsti da tale disposizione **«concernono esclusivamente provvedimenti adottati dallo Stato o, comunque, da Amministrazioni centrali»**. Sempre secondo la Consulta, «una lettura sistematica della normativa in oggetto induce a **ritenere che con l'inserimento delle lettere f-bis e f-ter) non si sia modificato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni i cui atti sono sottoposti a controllo»** (secondo l'interpretazione della Corte, la portata delle disposizioni sarebbe ulteriormente confermata dal fatto che le due previsioni aggiuntive costituiscono un'articolazione della lettera f), «la quale, incontestabilmente, si riferisce ad atti delle Amministrazioni dello Stato», oltre che dalla stessa denominazione di “Sezione di controllo di legittimità sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato”).

La delibera n. 13/2010 della Corte dei Conti resta, ad ogni modo, particolarmente autorevole, proprio perché adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo «allo scopo di risolvere le eventuali, sia pur fisiologiche, incertezze che potrebbero ingenerarsi nei soggetti destinatari del controllo a causa di contrastanti interpretazioni o valutazioni tra le diverse articolazioni della Corte» (ai sensi dell'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, concernente le questioni di massima di particolare complessità o rilevanza che emergono dall'attività di controllo). Si deve peraltro riconoscere che la locuzione «in ogni caso» - introdotta dal legislatore all'art. 3, comma 1-bis, della legge n. 20/1994 per individuare nella Sezione centrale del controllo di legittimità l'organo competente a pronunciarsi sulla legittimità di detti atti – è una locuzione che, per quanto vaga ed ambigua, sarebbe «del tutto superflua qualora l'ambito soggettivo delle nuove disposizioni riguardasse esclusivamente le amministrazioni centrali dello Stato, intendendosi per tali le sole strutture ministeriali» (CdC n. 13/2010/CONTR, paragrafo 3.4, p. 9).

Tuttavia, considerato che **tutti sono d'accordo sul fatto che siamo di fronte a disposizioni «caratterizzate da formulazioni tutt'altro che perspicue»** (CdC n. 13/2010/CONTR), rimane più che attuale l'opportunità di **richiedere un parere chiarificatore** al Ministero competente o eventualmente alla Presidenza del Consiglio, giusto l'impegno già assunto dal Governo (in sede di conversione del decreto-legge n. 103/2009 correttivo del decreto-legge n. 78/2009) ad emanare una circolare ministeriale di interpretazione delle disposizioni in commento



«come applicabili esclusivamente alle amministrazioni statali»³. Anche se, arrivati a questo punto, sarebbe **auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore stesso**, onde evitare ulteriori dubbi interpretativi in ordine alla gerarchia delle fonti (la circolare, infatti, come è noto, non è vincolante per l'ente destinatario, né tanto meno per la Corte dei Conti).

Padova, 24 giugno 2010

Servizio studi e divulgazione normativa
Giorgio Valandro

³ Ordine del giorno G 1.430 (già emendamento 1.430) all'Atto Senato 1749 *disegno di legge di conversione del D.L 3 agosto 2009, n. 103 recante disposizioni correttive del decreto legge anticrisi n. 78 del 2009.*