

CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA' DELLA CORTE DEI CONTI SU ATTI E
CONTRATTI RELATIVI ALL'AFFIDAMENTO DI INCARICHI

**DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI N. 13 DEL 26 APRILE 2010 (DEPOSITATA IN
SEGRETERIA IL 17 MAGGIO 2010)**

Nell'adunanza del 26 aprile 2010, la Corte dei Conti, a Sezioni Riunite in sede di controllo, ha approvato il documento *"Questione di massima di particolare complessità o rilevanza ai sensi dell'art. 6, comma 2 del regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, concernente l'assoggettamento al controllo preventivo degli atti previsti dall'art. 17, comma 30, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102"*.

Il Presidente della Corte dei Conti ha, infatti, deferito alla Sezioni Riunite in sede di controllo la questione derivante dalla difformità interpretativa emersa tra la determinazione n. 1/2010 della Sezione del controllo sugli Enti e le deliberazioni nn. 20 e 24 della Sezione Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Riassuntivamente:

- nella determinazione della Sezione del controllo sugli enti n. 1/2010 (p. 3), si afferma che le recenti citate disposizioni di cui all'art. 17, comma 30, del decreto-legge n. 78 del 2009 restano "estraneie al sistema nel quale si incardina la legge n. 259/1958 e pertanto non possono trovare applicazione nei confronti di quegli enti pubblici che, pur ricompresi nell'elencazione di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, siano destinatari della disciplina recata dalla stessa legge n. 259 del 1958";

- nella deliberazione n. 20/2009 si afferma, per quanto riguarda l'aspetto soggettivo della nuova attribuzione di controllo della Sezione, che, "in via di principio, il nuovo controllo riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle non facenti parte delle strutture dirette dello Stato" e che "a tale affermazione non osta l'art. 100 della Costituzione, il quale, nel prevedere che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo, non esclude che il legislatore ordinario affidi alla stessa Corte ulteriori funzioni di controllo". La deliberazione ha, tuttavia, escluso, in base ad una "interpretazione costituzionalmente orientata" delle norme in questione, la loro applicabilità "alle Regioni ed altri enti locali territoriali, ivi comprese le relative articolazioni" (quali, in particolare, le Aziende sanitarie locali);

- nella deliberazione n. 24/2009 la Sezione ha motivato la riconducibilità alla previsione normativa in questione degli atti delle Università e degli enti di ricerca scientifica e tecnologica di cui alla legge 9 maggio 1989, n. 168, con la considerazione che gli stessi sono forniti "di autonomia finanziaria e contabile recate dal titolo II della predetta legge, quindi da fonte legislativa ordinaria e non costituzionale", sicché la stessa può essere modificata da una norma di pari gerarchia, quale l'art. 17, comma 30, del decreto-legge n. 78 del 2009, "in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo".

Il Presidente ha quindi ritenuto necessaria una pronuncia delle Sezioni Riunite in merito ad una *"una soluzione univoca che definisca con chiarezza gli ambiti soggettivi di applicazione delle norme in oggetto"*.

La Corte, dopo aver ripercorso il quadro normativo (L. 259/1958 *partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria* e la L. 20/1994 alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 17 comma 30 del D.L. 78/2009) ha affermato che:

- la legge n. 20 del 1994, nella sua formulazione originaria, ha ridotto – come accennato – le categorie da sottoporre al controllo preventivo di legittimità (art. 3, comma 1) e ha previsto l'assoggettamento al controllo sulla gestione della Corte di tutte le amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 4). In particolare, gli atti di cui all'art. 3, comma 1, nella versione originaria, sono tutti chiaramente riferibili ad atti delle amministrazioni statali;

- in tale contesto ordinamentale, sono state inserite le nuove lettere *f-bis*) e *f-ter*) che prevedono l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità di "atti e contratti" di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione (lett. *f-bis*), nonché di "atti e contratti" concernenti studi e consulenze conferiti ad estranei all'amministrazione (lett. *f-ter*);
- gli stessi commi indicano anche l'ambito soggettivo di applicazione delle norme in esame, mediante rinvio ad altre disposizioni di legge, le quali si riferiscono alle "amministrazioni pubbliche" (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*); **In merito si deve però precisare che la lettera *f-bis* rinvia all'art. 7 comma 6 del D.Lgs. 165/0, mentre la lettera *f-ter* rinvia non all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/01 bensì all'art. 1 comma 9 della L. 266/05 che disponeva un tetto di spesa per studi e incarichi di consulenza prevedendo, peraltro, l'espressa esclusione delle Università dall'ambito applicativo della norma;**
- secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (pronunce dal 1995 al 2007) 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. Coerente con tale approdo interpretativo è l'impiego, da parte del legislatore, delle parole "in ogni caso" (art. 3, comma 1-bis, della legge n. 20 del 1994), introdotta dal legislatore per individuare nella Sezione centrale del controllo di legittimità l'organo competente a pronunciarsi sulla legittimità di detti atti, locuzione del tutto superflua qualora l'ambito soggettivo delle nuove disposizioni riguardasse esclusivamente le amministrazioni centrali dello Stato, intendendosi per tali le sole strutture ministeriali;
- non è preclusa al legislatore la possibilità di introdurre nuovi sistemi di controllo per fronteggiare, con la più incisiva modalità del controllo in forma preventiva, l'esigenza del contenimento della spesa pubblica delle pubbliche amministrazioni. Le nuove norme infatti rispondono alla ragionevole esigenza di contenere voci di spesa corrente particolarmente sensibili, quali sono gli atti e i contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione o quelli concernenti studi e consulenze conferiti ad estranei all'amministrazione.

La Corte, quindi, si è posta come obiettivo quello di stabilire, in relazione al *thema decidendum*, se le nuove disposizioni abbiano esteso l'ambito soggettivo di applicazione di questo modello di controllo 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", salvo poi limitarsi in chiusura ad affermare che *"non può ragionevolmente escludersi la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità anche degli atti e dei contratti sopra specificati rispettivamente emanati o stipulati dagli **enti pubblici non economici nazionali** (che, come si è visto, fanno parte della eterogenea categoria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria). A conferma di tale lettura della norma – che riconduce tali soggetti, per i profili in questione, al genus "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 –, va anche considerato che la disciplina di detti enti appare connotata, per taluni non irrilevanti aspetti (atti di indirizzo governativo, provvista finanziaria dal bilancio dello Stato, vigilanza e regime dei controlli, responsabilità), da profili di stretta contiguità con quelli propri delle "amministrazioni centrali".*

E' da rilevare che la Corte dei Conti, se pur con riferimento agli enti pubblici non economici nazionali, conferma sostanzialmente il suo precedente orientamento di estensione dell'ambito soggettivo della norma per effetto dell'introduzione delle lettere *f-bis* e *ter*.

Tale orientamento è oggi evidentemente disallineato rispetto a quello espresso dalla Corte Costituzionale che, seppur con riferimento alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto con riferimento a regioni ed enti locali, e seppur nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità della questione per evidente chiarezza del quadro normativo, ha rilevato che l'inserimento delle lettere *f-bis* ed *f-ter* non ha modificato l'ambito soggettivo delle amministrazioni per le quali è previsto il controllo preventivo che sono, esclusivamente, le Amministrazioni dello Stato e le Amministrazioni Centrali ma, per queste, ha esteso la tipologia degli atti da sottoporre al controllo preventivo.

Tale pronuncia della Corte Costituzionale è stata, però, emessa in data 10 maggio 2010 (e pubblicata in G.U. in data 19 maggio 2010), mentre la deliberazione della Corte dei Conti in commento è del 26 aprile 2010 (depositata in segreteria in data 17 maggio 2010).