

Nuove considerazioni sull'ambito soggettivo nei controlli preventivi di legittimità di cui all'art. 3 c.1 lett. f-bis) e f-ter) della L. n. 20 del 14/1/1994.

Merita tornare sull'argomento¹, prendendo spunto da due recenti interventi della Corte dei Conti, uno da parte delle Sezioni Riunite², l'altro da parte della Sezione centrale di controllo di legittimità³, per approfondire il pensiero riguardo all'ambito soggettivo dei controlli preventivi di legittimità, all'indomani del mancato intervento legislativo, nella legge di conversione⁴ del D.L. 78 del 31 maggio 2010, che li avrebbe potuti chiarire come auspicato da chi scrive⁵.

Ora con queste due ultime decisioni sembra che siano più delineati i confini delle amministrazioni pubbliche entro cui la Corte possa esercitare il controllo.

Le Sezioni Riunite traggono la loro motivazione attraverso i seguenti passaggi logico-giuridici:

- a) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, le vigenti previsioni costituzionali (sentenza n. 2167/2006, 179/2007) non configurano sistemi di controllo tipici o in sé conclusi; per cui il legislatore può introdurre nuovi sistemi di controllo;
- b) il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità ha la facoltà di introdurre nuovi sistemi di controllo avuto riguardo alle trasformazioni dell'ordinamento per fronteggiare l'esigenza del contenimento della spesa pubblica anche in connessione con il perseguimento degli obiettivi nazionali.

La Sezione centrale, nel condividere le linee espresse delle Sezioni Riunite, ha precisato che:

- a) la sentenza della Corte Costituzionale n. 172/2010⁶ è di natura "interpretativa di rigetto" perché non ha efficacia *erga omnes*;

¹ Dr.Vito Quintaliani "Spunti di riflessione sul controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti su atti e contratti dell'università dopo la deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello stato della Corte dei conti n. 20 del 12/11/2009" in Riv. Contabilità Pubblica; dello stesso autore "L'ambito soggettivo di applicazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti e contratti di cui all'art.3 comma 1 della Legge n.20 del 19 gennaio 1994". Quale soluzione dopo la sentenza della corte costituzionale n. 172 del 12 maggio 2010? In Riv. Contabilità Pubblica.

² Il deferimento alle Sezioni Riunite è avvenuto per effetto della nota 8 marzo 2010 del Presidente della sezione di controllo, alla quale ha manifestato assenso il Presidente della Sezione controllo enti, che ha ravvisato nella deliberazione n. 1/2010 della Sezione di controllo degli enti possibile situazione d'incertezza interpretativa dell'art.17 comma 30 del D.L.1/7/2009 n.78, convertito con legge n. 102 del 3 agosto 2009. La Sezione di controllo aveva affermato che "restano estranei al sistema al sistema nel quale si incardina la Legge n.258/1959 e per tanto non possono trovare applicazione 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" le disposizioni di cui all'art.17 comma 30 del D.L. 1° luglio 2009, n.79.

³ In questa decisione il Collegio ha riconosciuto la natura giuridica di ente pubblico non economico anche alle Autorità portuali con la conseguente riconducibilità di queste nell'ambito soggettivo delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

⁴ L. n. 112 del 30 luglio 2010.

⁵ In " L'ambito soggettivo di applicazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti e contratti di cui all'art.3 comma 1 della Legge n.20 del 19 gennaio 1994. "Quale soluzione dopo la sentenza della corte costituzionale n. 172 del 12 maggio 2010?"

⁶ In questa sentenza la Corte costituzionale si è pronunciata a seguito di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 comma 30 e 30 bis del D.L. n.78 dell'1/7/2009, convertito con modificazioni in Legge n. 102 del 3 agosto 2009 nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità per il venir meno dell'"interesse stesso del ricorrente a proporre la presente questione di legittimità costituzionale" dovendosi affermare " l'inapplicabilità delle disposizioni censurate agli atti delle Regioni e degli enti locali" perché la lettura sistematica della normativa " 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.

b) una lettura costituzionalmente orientata della norma in argomento, consente ragionevolmente di non escludere la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità anche degli atti e dei contratti rispettivamente emanati o stipulati dagli enti pubblici non economici nazionali.

Si ritiene di poter ulteriormente argomentare, in funzione d'interprete, il pensiero delle due Sezioni della Corte, traendo principio, per analogia, dalla c.d. "interpretazione adeguatrice", suggerita dalla Corte Costituzionale al Giudice, quando "una disposizione sia soggetta a più di un'interpretazione e da questa si possa desumere, senza alterare il contenuto della disposizione, una norma compatibile con la Costituzione, (ovvero non incostituzionale) rispettando i canoni ermeneutici degli articoli 12 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale". Passando, quindi, all'argomentazione che s'intende offrire, *in primis* è da dire che in materia di contabilità pubblica si è assistito a un laborioso processo di riforma dei bilanci pubblici preannunciata con la legge n. 468 del 5 agosto 1978 "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello stato in materia di bilancio". A questa è seguito il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, per poi terminare con la legge n. 196 del 31 dicembre 2009 " Legge di contabilità e finanza pubblica", che ha abrogato, tra le altre, la citata Legge 468.

La legge n.196, all'art. 1 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche " *concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità*" ed ha altresì evidenziato che le disposizioni recate dalla legge e dai relativi decreti legislativi sono finalizzati alla " *tutela dell'unità economica della Repubblica Italiana ai sensi dell'art.120, secondo comma, della Costituzione*". Il successivo secondo comma ha poi dato, ai fini dell'applicazione della legge, l'interpretazione di amministrazioni pubbliche specificando che per queste s'intendono " *gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari*", i cui elenchi sono aggiornati annualmente dall'ISTAT⁷.

Questo progetto innovativo tende anche ad adeguare il sistema economico-finanziario nazionale all'evoluzione di quello europeo relativo ai conti nazionali e regionali nella Comunità (denominato in seguito "SEC 95")⁸, oltre che ad avere un governo unitario della finanza pubblica⁹. Ciò presuppone l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio " *in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica*" (art.2 L.42/2009). Se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica si faceva riferimento esclusivamente al bilancio dello Stato, è altrettanto vero

⁷ Cfr. determina del 26 aprile 2010 del Ragioniere Generale dello Stato sui modi di esecuzione dell'invio dei bilanci ed elenco delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato in G.U. 24 luglio 2010 n.171. In termini concettuali il settore delle amministrazioni pubbliche, secondo l'art.2 del Regolamento (CE) n. 475/2000 del Consiglio del 28 febbraio 2000, è suddiviso nei sottosettori "amministrazioni centrali" (S.1311), "amministrazioni locali" (S.1313).

⁸ Il SEC 95 ha sostituito il sistema dei conti economici integrati.

⁹ Su questa linea è la recente legge n. 196 del 31 dicembre 2009 " Legge di contabilità e finanza pubblica".

che oggi tale dizione può intendersi riferita non solo a questo, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. In questa nuova visione, si viene a plasmare un concetto di bilancio unitario e conseguentemente la dizione di "bilancio dello Stato", di cui al secondo comma dell'art.100 della Costituzione, deve riferirsi intesa non solo al suo significato lessicale, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici, nel senso sopra specificato, per garantirne il governo unitario. In questa prospettiva di "governo unitario", appare evidente l'esigenza di tutelare, per mezzo di controlli, l'unità della Repubblica quale valore costituzionale di cui all'art.5, nella sua espressione, altrettanto costituzionale, dell'"unità economica" di cui all'art.120.

Poiché il fine ultimo dell'introduzione del controllo è di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione garantendo, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, l'equilibrio economico-finanziario, nonché la corretta gestione del bilancio ove sono allocate le risorse, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee le amministrazioni pubbliche che sono chiamate a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In questo contesto assume quindi rilievo, a tutela degli interessi obiettivi della pubblica finanza, il ruolo della Corte dei conti quale organo costituzionale, in posizione d'indipendenza e di "neutralità", posto a garanzia del rispetto della legittimità degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Ruolo che con il passare degli anni, cominciando dal 1994 con la legge n.20, si è andato potenziando con l'estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo del controllo, nelle sue forme costituzionalmente previste, quale espressione di una libera scelta del Legislatore ordinario. Questi ha interpretato le funzioni della Corte " *in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-governo* " ¹⁰ . E ne ha esaltato " *il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità* " ¹¹ .

Si può inoltre rilevare che l'evidenziato ruolo della Corte di " *garante della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità* ", pone in luce altri valori costituzionali riferiti alla pubblica amministrazione: quello del "Buon Andamento e dell'imparzialità" di cui all'art.97 c.1 della Cost., tra di loro inscindibili e che sono entrambi sintesi verbale dei principi di efficacia, efficienza ed economicità posti a fondamento dell'azione amministrativa. Questi principi, anch'essi fra loro inscindibili, servono ad assicurare, anche nell'ambito della gestione finanziaria della spesa pubblica, che l'uso delle risorse avvenga nel modo che non determina uno sviamento delle finalità perseguite dal finanziamento stesso e non incida negativamente sugli obiettivi della finanza pubblica.

10 Cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 29/1995.

11 Cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 29/1995.

E' da non tralasciare, inoltre, che il controllo per l'evidenziato perseguimento degli obiettivi nazionali è condizionato pure dagli obblighi comunitari posti a garanzia dell'effettività del divieto dei disavanzi pubblici¹².

Ed è in questo tracciato quadro che si inserisce anche il controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 novellato dall'art. 17 c. 30 del D.L. n.78 dell'1 luglio 2009, convertito con legge n. 102 del 3 agosto 2009. Sono state introdotte 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 a esperti di particolare e comprovata specializzazione (lett. f-bis), nonché di "atti e contratti" concernenti studi e consulenze conferiti a estranei all'amministrazione (lett. f-ter). Le stesse lettere individuano l'ambito soggettivo mediante richiamo di altre disposizioni legislative: art. 7 c.6 del d.lgs. n. 165 del 2001 per quanto riguarda la lett. f-bis) e art.1, comma secondo, del d.lgs. n. 165 del 2001, per quanto riguarda la lett. f-ter). i nuovi controlli, sia con il rinvio (è il caso dell'art.7 c.6), sia direttamente (è il caso dell'art.1 comma 2), si riferiscono alle "amministrazioni pubbliche" di cui all'art.1 comma 2 del d.lgs. 165 del 2001.

Il successivo comma 30 bis) dell'art.17 ha novellato ulteriormente l'art.3 con l'introduzione del comma 1 bis) ove è stabilito che per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter), è competente " *in ogni caso la Sezione centrale del controllo di legittimità*". La locuzione " *in ogni caso*", nella sua accezione di " comunque", in altre parole "in qualsiasi modo", significa un ampliamento della competenza della sezione centrale di controllo nell'ambito soggettivo, che non avrebbe avuto alcuna significazione se la novella avesse interessato, come per gli originali atti da sottoporre a controllo, le sole amministrazioni dello Stato per le quali funzionalmente è già competente la Sezione centrale della Corte dei conti. Ciò sta dimostrando che l'ambito soggettivo non riguarda le sole amministrazioni dello Stato, ma anche le altre amministrazioni richiamate nelle disposizioni di legge dei nuovi atti e contratti sottoposti al controllo. Tale corollario è avvalorato dalla rubrica dello stesso art. 17 del D.L. 78/2009 con l'espressione: " Enti pubblici: economie, controlli, corte dei conti" e dal fatto che la disciplina di detti Enti " *appare connotata, per taluni non irrilevanti aspetti, (atti d'indirizzo governativo, provvista finanziaria del bilancio dello Stato, vigilanza e regime di controlli, responsabilità), da profili di stretta contiguità con quelli propri delle amministrazioni centrali*"¹³.

Del resto se i nuovi controlli sono stati affidati a un'unica sezione quella "Centrale", è per fronteggiare,¹⁴ più incisivamente, l'accentuata emergenza dei bilanci pubblici in tensione, e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica in particolar modo nel settore degli incarichi

12 Scorrendo la "Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche", elaborata nel 1977 dall'INTOSAI, Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo, alla Sezione 24, del paragrafo VII, rubricata "Controllo degli enti sovvenzionati", si legge che "L'Istituzione superiore di controllo deve essere autorizzata a controllare l'impiego dei fondi forniti da sovvenzioni pubbliche. "Quando le sovvenzioni sono particolarmente elevate, sia come valore assoluto sia in relazione alle entrate e al capitale dell'ente, il controllo può, se così stabilito, essere esteso fino a includere l'intera gestione finanziaria dell'organismo sovvenzionato".

13 Corte dei Conti Sezioni Riunite deliberazione n. 13 del 26/4/2010.

14 Il D.L. 78 è rubricato " Provvedimenti anticrisi." e nel preambolo si legge "Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare provvedimenti anticrisi".

costituenti un peculiare *vulnus* atteso che nel corso degli anni questi incarichi sono aumentati in modo incontrollato¹⁵. Ciò anche in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati dagli obblighi comunitari posti a garanzia dell'effettività del divieto dei disavanzi eccessivi. Il controllo "unitario" della finanza pubblica garantisce la "*corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità*"¹⁶ nonché "*in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria*"¹⁷ delle amministrazioni.

Ora, oltre ogni ragionevole dubbio, è possibile avanzare la seguente conclusione che trova, nella prospettata interpretazione costituzionalmente orientata "*un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati*"¹⁸.

L'ambito soggettivo del sistema di controllo preventivo di cui all'art.3 c.1 della L. 20/1994, è esteso anche al "*genus*" "amministrazioni pubbliche" di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165 del 2001, nel senso e nelle limitazioni previste dalle deliberazioni della Corte dei conti¹⁹.

Dr.Vito Quintaliani

Responsabile servizio normativo Università Studi di Perugia

15Per il 2006 gli incarichi riguardano solo il 45% delle pubbliche amministrazioni. Gli incarichi complessivi (comprensivi anche di quelli conferiti dal restante 55% delle pubbliche amministrazioni che non hanno tenuto conto di pubblicare i dati) sono stimati in 500.000 per un importo complessivo superiore a 2,5 miliardi di euro. Analoga pubblicazione ha avuto luogo per il 2007 e alla data del 3 settembre 2008, gli incarichi registrano un incremento del 2,6%, cui si associa un incremento della spesa del 5%. (in Relazione al Parlamento Sullo stato della Pubblica Amministrazione Anno 2007, Volume II, Capitolo secondo " La pubblica Amministrazione", pag.39.

16 Vedi nota n.9.

17 Cfr. corte Costituzionale n. 179/2007.

18 Cfr. Corte Costituzionale sent. n. 29/1995, n.470/1997. Ancora prima ex multis: n. 359 del 1993, n. 452 del 1989.

19 Sezione centrale di controllo n. 20 del 12/11/2009 n.24 del 28/12/2009; Sezioni riunite n. 13 del 26/4/2010; Sezione centrale di controllo n.15 del 16/7/2010.