

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del 12 novembre 2009

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

visto l'art. 17, commi 30 e 30-bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

visti gli artt. 1, comma 2, e 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

visto l'art. 1, comma 9 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni;

visti gli artt. 3, 5, 97, 100, 114, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120, comma secondo della Costituzione;

visti gli artt. 9 e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la deliberazione n. 420 del Direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL) della provincia di Cremona, adottata nella seduta del 28 luglio 2009, con la quale è stato approvato un contratto di consulenza con l'Università degli studi di Bergamo, avente ad oggetto la "analisi statistica ed epidemiologica delle leucemie nella provincia di Cremona anche in relazione agli effetti eventuali delle raffinerie o altre fonti emmissive puntuali";

vista la nota prot. 560 in data 23 ottobre 2009 con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali, nel trasmettere una relazione in pari data del Consigliere istruttore, ha chiesto che fossero deferite all'esame collegiale della Sezione centrale del controllo di legittimità le problematiche e le opzioni interpretative sottese alla citata deliberazione;

vista l'ordinanza in data 5 novembre 2009, con la quale il Presidente della predetta

Sezione ha convocato per il giorno 12 novembre 2009 il Collegio della Sezione centrale di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato per l'esame delle questioni proposte;

vista la nota n. 269/P del 5 novembre 2009 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato Generale e Dipartimento della funzione pubblica), al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Gabinetto e Segretariato Generale), al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato -IGOP) ed all'Azienda sanitaria locale della Provincia di Cremona (Direzione generale);

udito il relatore, Consigliere dott. Antonio De Salvo;

intervenuiti i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Consigliere Ferruccio Sepe, Capo dell'Ufficio Bilancio e Ragioneria; Consigliere Anna Lucia Esposito, Capo dell'Ufficio del Segretario Generale; Dirigente Simonetta Pasqua, Capo del Servizio trattamento del personale presso il Dipartimento della funzione pubblica) e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Dirigente Luca Sabatini).

Ritenuto in

F A T T O

In data 29 settembre 2009 è pervenuta all'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali (designato dal Presidente della relativa Sezione per l'esame di taluni atti posti in essere da soggetti aventi sede nell'ambito territoriale della Regione Lombardia) la deliberazione n. 420 del Direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL) della Provincia di Cremona, adottata nella seduta del 28 luglio 2009, con la quale è stato approvato un contratto di consulenza con l'Università degli studi di Bergamo (dell'importo di euro 17.000 più IVA) avente ad oggetto la "analisi statistica ed epidemiologica delle leucemie nella provincia di Cremona anche in relazione agli effetti eventuali delle raffinerie o altre fonti emissive puntuali".

Il controllo preventivo di legittimità su atti del genere è stato introdotto (attraverso il meccanismo dell'inserimento) dall'art. 17, comma 30, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale recita:

«All'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo la lettera f), sono inserite le seguenti:

"f-bis) atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;

f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266"».

Il successivo comma 30-bis del medesimo art. 17 prevede, poi:

«Dopo il comma 1 dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, è inserito il seguente: "1-bis. Per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 è competente in ogni caso la sezione centrale del controllo di

legittimità”».

In sostanza, il citato art. 17, comma 30, attraverso il richiamo a norme precedenti, ha previsto la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già tassativamente indicate nell’art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20:

1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante «contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» (art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001), posti in essere da pubbliche amministrazioni;

2) atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 9, della legge n. 266/2005).

Prima di procedere all’esame di merito della pervenuta deliberazione ASL, si è reso necessario approfondire talune questioni pregiudiziali, onde stabilire gli esatti confini della nuova materia attribuita alla funzione di controllo preventivo della Corte dei conti, sotto l’aspetto oggettivo e soggettivo.

Sotto il primo profilo, occorre accertare se entrambe le due citate tipologie si riferiscano unicamente ad incarichi individuali, ovvero se la norma abbia riguardo anche agli incarichi di consulenza conferiti (come nella specie) ad enti ed organismi, e se l’assoggettamento a controllo prescinda dall’importo del corrispettivo, ovvero si espliciti (come nel caso degli altri contratti passivi) soltanto nell’ipotesi che si superi una determinata soglia (attualmente, 515.000 euro IVA esclusa).

Sotto il secondo profilo, occorre accertare se il nuovo controllo riguardi soltanto le strutture statali ministeriali (centrali e periferiche), ovvero tutte le pubbliche amministrazioni dettagliatamente menzionate dall’art. 1, comma 2 del decreto legislativo 165/2001, ovvero ancora, tutte queste ultime amministrazioni ma con talune eccezioni.

Infine, atteso che il comma 30 bis del ripetuto decreto legge 78/2009 prevede “in ogni caso” la competenza esclusiva della Sezione centrale del controllo, è necessario verificare se tale competenza riguardi tutto il procedimento di controllo, oppure soltanto la fase finale (con istruttoria ed ordinaria definizione - per quanto attiene, ovviamente, ad organismi locali - rimessa alle articolazioni regionali della Corte dei conti, e rimessione alla Sezione centrale dei soli casi in cui gli esiti del controllo conducano ad un contrasto con le Amministrazioni).

Pertanto, il Consigliere istruttore ha proposto di sottoporre le suddette, pregiudiziali perplessità, all’esame collegiale della Sezione centrale, fermo restando che la deliberazione ASL in sé considerata, ove ritenuta soggetta al controllo di questa Sezione, non presenta problemi di legittimità; il Consigliere delegato ha convenuto sulla predetta proposta, ed ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la questione all’esame collegiale; il Presidente, concordando sulla prospettata necessità, ha convocato la Sezione per l’adunanza odierna, nel corso della quale:

a) i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre a prospettare

un'asserita esclusione dal controllo per gli incarichi autorizzati da specifiche disposizioni, hanno espresso l'avviso che, sotto il profilo soggettivo, rientrino nella previsione normativa tutte le pubbliche amministrazioni, ad eccezione degli enti locali territoriali nelle loro varie articolazioni, e con esigenza di un ulteriore approfondimento per quanto attiene alle Università ed agli Enti di ricerca;

b) il rappresentante del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali si è rimesso, sostanzialmente, alle valutazioni della Corte.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata ad interpretare le norme contenute in due commi di un articolo inserito in un provvedimento d'urgenza (decreto legge 78/2009, concernente "provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", avente finalità diverse da una regolamentazione organica delle funzioni della Corte dei conti (sia in sede di controllo che nell'ambito della giurisdizione di responsabilità), e quindi in un'ottica congiunturale che ha come obiettivo fondamentale non già una sistemazione concettuale delle predette funzioni, ma il raggiungimento in tempi brevi di un riequilibrio dei bilanci pubblici.

Per quanto qui interessa, il legislatore ha evidentemente ritenuto che uno degli elementi che incidono in maniera rilevante su detti bilanci sia costituito dalle forme sempre più diffuse di affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero di consulenze per studi e ricerche; di conseguenza, il legislatore è intervenuto per limitare detti incarichi, affidando alla Corte dei conti il compito di verificarne la legittimità.

Se così è, per quanto attiene alla identificazione dell'oggetto del controllo l'interpretazione non può che essere il più possibile aderente al testo normativo (in cui si è obiettivizzata la volontà del legislatore), il quale - attraverso i richiami operati ad altre disposizioni - si riferisce espressamente sia alle collaborazioni coordinate e continuative che agli incarichi di consulenza, studio e ricerca.

Fattispecie che possono, comunque, essere considerate estranee alla previsione normativa riguardano:

a) le esternalizzazioni di servizi, necessarie per raggiungere gli scopi istituzionali dell'amministrazione, sempreché non vi sia duplicazione con strutture interne e non vengano posti in essere rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ovvero incarichi di consulenza, studio e ricerca;

b) le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, e sempreché manchi qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione;

c) il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione;

d) gli appalti, i contratti e gli incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice degli appalti pubblici (decreto legislativo 163/2006 e successive modificazioni) per lavori, servizi e forniture, atteso che trattasi di un "corpus" autonomo che trova in se

stesso la propria compiuta disciplina;
e) gli incarichi di docenza.

Sotto il profilo, poi, del valore del contratto, ritiene la Sezione che il legislatore non abbia inteso limitare il controllo agli atti di importo pari o superiore a 515.000 euro (che attualmente costituisce la soglia per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti nella generale materia dei contratti per servizi e forniture): invero, in disparte la considerazione che nel citato comma 30 dell'art. 17 non si fa cenno ad importi contrattuali, è di tutta evidenza che, ove si restringesse il controllo ai soli atti di notevole importo (di rarissima attuazione per quanto riguarda la tipologia contrattuale di cui trattasi) verrebbe vanificata la finalità del legislatore di monitorare e contenere la spesa per collaborazioni e consulenze.

Dal punto di vista oggettivo, quindi, l'atto oggi in esame (deliberazione ASL di affidamento di un incarico discrezionale di consulenza, studio e ricerca) rientra tra quelli che la nuova norma assoggetta al controllo preventivo di legittimità di questa Corte, in quanto ricompreso tra quelli disciplinati dall'art. 1, comma 9 della legge 266/2005.

Occorre esaminare, peraltro, l'aspetto soggettivo del controllo.

Al riguardo, rileva la Sezione che il legislatore non si è dato carico di indicare in modo inequivoco quali soggetti avesse di mira nell'introdurre le due nuove ipotesi di controllo.

Ad una prima approssimazione, facendo leva sull'aspetto meramente formale, sembrerebbe che il controllo sia limitato alle sole amministrazioni statali dirette, centrali e periferiche, atteso che l'introduzione del nuovo controllo è stata disposta mediante la tecnica dell'inserimento di due nuove lettere nell'art. 3, comma 1 della legge 20/1994, il quale sembra riferirsi unicamente alle predette amministrazioni statali, e d'altra parte la denominazione stessa di questa Sezione centrale "di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato" (a cui il comma 30 bis demanda "in ogni caso" l'esercizio del controllo in questione) sembrerebbe indicare una incisiva limitazione dell'area da sottoporre a controllo.

Peraltro, ritiene la Sezione che una siffatta interpretazione vanificherebbe l'intenzione del legislatore, il quale si è chiaramente proposto di intervenire su una vasta platea di soggetti, in modo da conseguire effettivamente apprezzabili contenimenti di spesa in funzione anticrisi.

Deve affermarsi, quindi, che in via di principio il nuovo controllo riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle non facenti parte delle strutture dirette dello Stato.

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 del Governo", non esclude che il legislatore ordinario affidi alla stessa Corte ulteriori funzioni di controllo.

Rimane da verificare, peraltro, se norme di rango costituzionale impediscano al

legislatore di affidare siffatte funzioni nei confronti di determinati soggetti.

Al riguardo, la Sezione rileva che il comma 30 dell'art. 17 non menziona espressamente gli enti locali territoriali e le loro varie articolazioni (tra cui le ASL), ma tale indicazione risulta solo indirettamente dall'ampio spettro di "pubbliche amministrazioni" citate nelle norme da esso richiamate, in particolare dall'art. 1, 2° comma, del D.Lgs. n. 165/2001.

Orbene, se il ripetuto comma 30 avesse direttamente ed esplicitamente affermato la sua applicabilità agli enti territoriali suddetti, l'interprete, ove si fosse posto il dubbio di legittimità costituzionale della norma, non avrebbe potuto fare altro che rimettere gli atti alla Corte costituzionale; ma, come detto, tale espressa ed inequivoca affermazione non si rinviene nella norma, per cui il giudice, prima di sollecitare l'intervento della Corte costituzionale, ha il dovere di verificare se la norma consenta un'interpretazione "costituzionalmente orientata", che la sottragga a censure di incostituzionalità.

In modo molto incisivo, al riguardo, la stessa Corte costituzionale (la quale ripetutamente ha richiamato i giudici al previo esperimento di tale doveroso compito) ha precisato che "in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali" (sentenza 356 del 14.10-22.10.1996).

Occorre, pertanto, verificare se il ripetuto comma 30 consenta un'interpretazione che non lo ponga in contrasto con parametri costituzionali.

È opportuno premettere, al riguardo, che all'odierna adunanza lo stesso rappresentante del Dipartimento della Funzione Pubblica ha espresso l'avviso che la norma non si riferisca agli enti locali territoriali ed alle loro articolazioni; ciò, del resto, in armonia con l'ordine del giorno G1430 in tal senso presentato al Senato (in sede di discussione sul decreto legge correttivo del decreto legge 78/2009) nella seduta del 23 settembre 2009, ed accolto dal Governo.

In realtà, che l'intenzione del legislatore d'urgenza (fatta propria dal Parlamento) non fosse quella di comprendere i suddetti enti locali territoriali, risulta indirettamente dalla circostanza che l'emanazione della norma non è stata né preceduta né accompagnata da consultazioni con le Regioni (in proprio, e quali soggetti legittimati ad intervenire a tutela delle autonomie locali - vedi sentenza della Corte costituzionale 9-14 novembre 2005, n. 417).

È ben vero, al riguardo, che - come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 284 del 2-6 novembre 2009, la quale richiama, tra le più recenti, le sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009) - "l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione", e quindi il legislatore statale non aveva alcun obbligo di consultazione; ma, nel caso di specie, sembra più plausibile che il legislatore statale non abbia neppure avvertito sul piano della mera opportunità l'esigenza di una siffatta consultazione, proprio perché non aveva alcuna intenzione di

intervenire su competenze proprie delle autonomie locali.

D'altra parte, sarebbe difficilmente concepibile che il legislatore ignorasse che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, i controlli preventivi di legittimità sugli atti di Regioni ed enti locali sono venuti meno, non solo per l'abrogazione espressa degli artt. 125, comma 1, e 130 della Costituzione, ma anche perché il nuovo art. 114 della Costituzione ha posto su un piano di equiordinazione Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, tutti - pur con le innegabili differenze - dotati di pari dignità e, dunque, non più assoggettabili a controlli "centralizzati"; a sua volta (come rilevato dalla Regione Veneto nel suo ricorso dell'1-3 ottobre 2009 alla Corte costituzionale, per la declaratoria di illegittimità dell'art 17, commi 30 e 30 bis, del decreto legge 78/2009) "la legge 5 giugno 2003, n. 131, promulgata al fine di adeguare l'ordinamento all'intervenuta riforma del titolo V della Costituzione, ha riservato all'autonomia normativa e organizzativa di detti enti la materia dei controlli", e gli unici controlli previsti dalla Costituzione vigente su Regioni ed altri enti locali territoriali "sono quelli a carattere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., con gli specifici limiti e vincoli ivi previsti, e, implicitamente, il controllo sugli «organi di governo» attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.", mentre "al di fuori di essi vige la regola dell'autonomia degli enti, anche nella ideazione del sistema dei controlli".

Ritiene la Sezione che una competenza statale in materia di controlli preventivi di legittimità sugli enti locali sarebbe incompatibile con la vigente Costituzione, anche ove fosse invocata la potestà legislativa concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", inserita nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ciò in quanto, in disparte la difficoltà di ritenere che gli equilibri della finanza pubblica possano dipendere in misura sostanziale dagli atti di conferimento di incarichi e consulenze, la norma in contestazione, ove intendesse sottoporre a controlli interdittivi (e non meramente collaborativi) singoli atti di regioni o enti locali, anziché limitarsi all'indicazione dell'esigenza di una verifica più rigorosa delle spese correnti per incarichi e consulenze, esorbiterebbe dalla competenza dello Stato, il quale è legittimato a porre solo i "principi fondamentali", rimanendo nell'autonomia di Regioni ed enti locali la concreta previsione degli strumenti e dei procedimenti di verifica, in applicazione dell'autonomia amministrativa riconosciuta dall'art. 118 della Costituzione, nonché dell'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, che risulterebbe compromessa qualora l'intervento statale intervenisse sulle singole scelte degli enti locali, anziché limitarsi ad una disciplina di principio delle politiche di bilancio, con la fissazione di tetti generali al disavanzo od alla spesa corrente, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (si vedano, al riguardo, le citate sentenze della Corte costituzionale n. 417/2005 e n. 284/2009).

In conclusione, una interpretazione "costituzionalmente orientata" della norma

(conforme, del resto, a quanto prospettato dagli stessi rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) porta a ritenere che la stessa non è applicabile alle Regioni ed altri enti locali territoriali, ivi comprese le relative articolazioni; e poiché le Aziende Sanitarie Locali (ASL) sono un'articolazione infraregionale (ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni), la deliberazione n. 420 della ASL di Cremona non è soggetta al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 17, commi 30 e 30 bis del decreto legge 78/2009, e sulla medesima non è luogo a deliberare.

Per quanto riguarda, invece, le Università e gli Enti di ricerca, la Sezione ritiene che la questione non sia matura per una decisione, anche perché sulla stessa non risulta attivato un contraddittorio con le amministrazioni (anche centrali) interessate; la questione, pertanto, potrà essere affrontata in via pregiudiziale ed in modo esaustivo allorché, eventualmente, verrà deferito all'esame collegiale un atto emanato da uno dei predetti soggetti.

Per completezza, deve infine essere accertato se e quale ripartizione di competenze sussista eventualmente tra la Sezione centrale di controllo e le articolazioni regionali della Corte dei conti.

La lettera della norma è di un'estrema chiarezza, e non lascia adito a dubbi, allorché essa afferma che la competenza spetta "in ogni caso" alla Sezione centrale. D'altra parte, una volta espunti gli enti locali territoriali, la norma si sottrae ai dubbi di costituzionalità che altrimenti sarebbero stati prospettabili per contrasto con il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, e con quello di buon andamento, di cui all'art. 97 della medesima carta costituzionale.

P.Q.M.

La Sezione centrale di controllo di legittimità, risolte le questioni preliminari come in motivazione (in particolare, nel senso che l'art. 17, commi 30 e 30 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, non è applicabile nei confronti degli enti locali territoriali e delle rispettive articolazioni), dichiara non esservi luogo a deliberare sul provvedimento dell'Azienda Sanitaria Locale della provincia di Cremona trasmesso per il controllo.

Il Presidente
Fabrizio Topi

Il Relatore
Antonio De Salvo

Depositata in Segreteria il 25 novembre 2009
IL DIRIGENTE
(dott.ssa Paola LO GIUDICE)