

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **139/2001** (ECLI:IT:COST:2001:139)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**

Udienza Pubblica del **03/04/2001**; Decisione del **09/05/2001**

Deposito del **17/05/2001**; Pubblicazione in G. U. **23/05/2001**

Norme impugnate:

Massime: **26218 26219 26220**

Atti decisi:

N. 139

## SENTENZA 9 - 17 MAGGIO 2001.

*Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 23 maggio 2001*

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha abrogato l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria), promosso con ricorso della Corte dei conti, notificato il 10 agosto 2000, depositato in Cancelleria il 22 successivo e iscritto al n. 39 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avv. Filippo Lubrano per la Corte dei conti e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - La Corte dei conti, in persona del suo Presidente, a seguito di determinazione assunta il 10 febbraio 2000 dalla sezione del controllo sugli enti, con ricorso notificato il 10 agosto 2000 e depositato il successivo 22 agosto, ha sollevato conflitto di attribuzioni contro il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), con il quale è stato abrogato l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria).

2. - La disposizione abrogata attribuiva alla Corte dei conti la facoltà di formulare "in qualsiasi momento" rilievi al Ministro per il tesoro ed al Ministro competente, ove accertasse irregolarità nella gestione di un ente e comunque qualora lo ritenesse opportuno (art. 8 in questione), e ciò, in aggiunta all'obbligo di relazione annuale al Parlamento (art. 7) nonché alla previsione della presenza di un magistrato della Corte dei conti nelle sedute degli organi di amministrazione e di revisione degli enti medesimi (art. 12), nel quadro della disciplina delineata dalla legge n. 259 del 1958 nel suo complesso: una disciplina che la ricorrente qualifica come attuativa del disposto dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, che individua nella Corte dei conti l'organo che "partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" e che "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".

Il conflitto è stato sollevato allorché la sezione del controllo sugli enti, riunita per esaminare l'attività contrattuale della RAI Radiotelevisione italiana al fine di formulare eventuali rilievi e specificamente per esaminare problemi di applicazione della disciplina comunitaria in materia di procedure di affidamento degli appalti, ha constatato che tale forma di controllo le sarebbe, appunto, preclusa dall'intervenuta abrogazione dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958.

3. - La disposizione per la quale è promosso conflitto è inserita in un atto normativo (il decreto legislativo n. 286 del 1999) emanato sulla base della delega conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), legge che - premette la ricorrente - ha dettato criteri per l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo anche in materia di controlli; e al riguardo, la Corte dei conti individua, nella citata legge di delega, due gruppi di norme che attengono ai controlli;

a) un primo gruppo riferito alla delega a "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", secondo l'art. 11, comma 1, lettera c), della legge n. 59;

b) un secondo gruppo composto invece di "norme sparse" su oggetti non omogenei, perché relativi sia a Ministeri e amministrazioni pubbliche, sia a contratti collettivi, sia a procedimenti

di spesa e così via.

4.1. - Ciò premesso, la ricorrente Corte dei conti ritiene che l'abrogazione pura e semplice dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958 abbia inciso sulle attribuzioni costituzionali che le sono assegnate: a suo avviso, infatti, l'abrogazione avrebbe lo scopo a) sia di limitare la funzione di controllo alla sola attività di referto al Parlamento sui risultati della gestione degli enti, eliminando il controllo in corso di esercizio (o "concomitante") su importanti fatti di gestione, b) sia di "rompere il raccordo" tra il controllo esercitato dalla Corte stessa, che non comprende "misure" concrete, di tipo ripristinatorio o sanzionatorio, che possano essere adottate, e i Ministeri competenti, azionisti o preposti alla vigilanza, i quali invece dispongono di poteri e di strumenti di intervento.

Ma gli obiettivi così perseguiti dal legislatore, e in particolare la limitazione alla sola attività di referto ex post sui risultati della gestione, contrasterebbero con la funzione di controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, quale delineata e direttamente attribuita alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione: il controllo successivo sulla gestione, infatti, anche secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), è un istituto che il Costituente non ha previsto come necessario e che comunque ha caratteristiche diverse da quelle proprie del controllo delineato dalla prescrizione costituzionale.

4.2. - La Costituzione - prosegue la sezione - stabilisce nell'art. 100 che la Corte dei conti "partecipa ... al controllo" sulla gestione finanziaria degli enti in discorso, riferendosi non tanto agli enti pubblici quanto a enti privati che godono di finanziamenti ordinari o di partecipazione al capitale; e detto controllo, si aggiunge, è articolato, nel disegno della Costituzione, in due momenti distinti: in un primo momento, si svolge nella "partecipazione" al controllo insieme ad altri organi, cioè ai Ministeri vigilanti o azionisti di riferimento; in un secondo momento si svolge attraverso la relazione alle Camere sui risultati del controllo medesimo. In questo disegno - osserva la ricorrente - se è vero che obiettivo essenziale del controllo è quello di fornire impulso al sindacato politico-finanziario del Parlamento (il secondo "momento"), è anche vero che esso non potrebbe svolgersi "in solitudine", necessitando di un costante raccordo (la "partecipazione" di cui è menzione nell'art. 100 della Costituzione) con il controllo svolto dagli altri organismi competenti, e ciò in particolare per consentire a detti organismi di mettere in opera le misure ripristinatorie, sanzionatorie, di vigilanza, anche cogenti, delle quali essi, ma non la Corte dei conti, dispongono. A questo raccordo era rivolto appunto l'art. 8 della legge n. 259 del 1958, che ha attuato l'art. 100 della Costituzione con una disciplina che la Corte costituzionale ha del resto definito "caratterizzata da completezza ed organicità" (sentenza n. 466 del 1993).

Ed è per conformarsi a tale disegno, aggiunge la ricorrente, che la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), dopo avere variamente disciplinato il controllo sugli atti del Governo e sulle gestioni di altre "amministrazioni" (art. 3, comma 6), ha precisato, nel successivo comma 7 dell'art. 3, che "restano ferme..... relativamente agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, le disposizioni della legge 21 marzo 1958, n. 259".

4.3. - La ricorrente rileva poi che fra le disposizioni della "completa e organica" (secondo la sentenza n. 466 del 1993) legge del 1958 è essenziale l'art. 12, che, per una ampia categoria di enti (cui partecipa lo Stato, al capitale o in servizi o beni o attraverso garanzia finanziaria), dispone che il controllo si esercita altresì con la presenza di un magistrato della Corte dei conti nelle sedute degli organi di amministrazione e di revisione; una previsione, questa, che, proprio per il connotato di "organicità" che contrassegna la legge del 1958, si pone come funzionale non tanto al controllo successivo sulla gestione quanto al controllo concomitante, che si esplica secondo il modulo dell'(abrogato) art. 8 della legge medesima.

Per questo profilo, pertanto, la disposta abrogazione dell'art. 8 finisce per costituire un vulnus anche in relazione all'art. 12, cioè nei riguardi di una disposizione relativamente alla quale la Corte costituzionale (sentenza n. 466 del 1993 citata, nonché sentenza n. 35 del 1962) ha affermato non esservi dubbio circa il fatto che il controllo con essa regolato sia da ricondurre all'ambito dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

E ciò conclude sul punto la sezione in relazione a un modello di controllo che trova svolgimento anche in sede comunitaria: l'art. 248 del Trattato sull'Unione europea conterrebbe (in relazione alla Corte dei conti europea) una disciplina "simile" a quella risultante dagli artt. 8 e 12 della legge n. 259 del 1958.

4.4. - Alla stregua delle suddette osservazioni, è prospettata in primo luogo la menomazione delle attribuzioni costituzionali della Corte dei conti, quali poste nell'art. 100 della Costituzione.

L'insieme organico della disciplina di cui alla legge n. 259 del 1958 verrebbe infatti a essere alterato dall'abrogazione dello strumento del controllo che si esercita attraverso i "rilievi" in corso di gestione previsti dall'art. 8, abrogazione che farebbe venire meno "la ragione di esistere" di tutte le altre norme che nella legge del 1958 sono preordinate allo stesso scopo, e tra esse in primo luogo di quella che stabilisce la presenza del magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'ente controllato (art. 12 della legge), presenza che in tanto può dirsi utile in quanto l'esercizio del controllo sia concomitante agli atti di gestione, altrimenti realizzandosi una inutile e illogica sovrapposizione del controllo successivo esercitato dal Parlamento.

4.5. Nel ricorso si afferma inoltre che l'esigenza di controllo espressa dall'art. 100 della Costituzione "si coniuga" con gli artt. 81 e 97 della Costituzione, a presidio di "equilibri che trascendono la gestione del bilancio dello Stato".

Per gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, in particolare, l'aspetto che maggiormente viene in rilievo sotto questo profilo è la delimitazione di attività di gestione che non solo hanno ricadute sulla finanza pubblica ma che si caratterizzano per il loro essere ricomprese in ambiti di "protezione" che escludono la garanzia del mercato ovvero del "confronto/controllo" della concorrenza, come avviene nell'area delle attività nei settori delle telecomunicazioni, del trasporto ferroviario e aereo, del servizio postale, del servizio radiotelevisivo. Ambiti questi in cui, al di là del riassetto strutturale secondo le forme privatistiche, persiste una regolazione pubblica in vista degli interessi generali che quelle attività coinvolgono, il che dà ragione altresì della attribuzione di diritti esclusivi o comunque di discipline speciali e derogatorie delle regole della libera concorrenza, a pendant del coinvolgimento finanziario dello Stato.

4.6. - Ancora, l'abrogazione del controllo di cui all'art. 8 della legge n. 259 del 1958 delinea, secondo la ricorrente, una violazione degli artt. 97 e 41 della Costituzione oltretutto una intrinseca "irragionevolezza" (art. 3 della Costituzione).

A tale proposito, la ricorrente assume come termine di paragone il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), che tenderebbe ad adeguare la gestione delle società private "ai principi ed alle esigenze derivanti dal mercato globale", il quale esige l'elaborazione di congegni giuridici che permettano di rendere effettive le responsabilità e le sanzioni, ciò rispondendo ad esigenze di "moralità e democrazia economica" e di tutela sia dell'affidabilità degli investimenti finanziari che dell'interesse collettivo dei piccoli azionisti, anche attraverso la creazione di un efficiente sistema di controlli. In un contesto, quello dell'intervento pubblico in economia, nel quale sarebbero invece "molto carenti e culturalmente arretrate" le forme di garanzia poste a tutela degli interessi pubblici

nel settore economico, la Corte dei conti, pur avendo la funzione di sopperire a tali carenze, non potrebbe esercitarla pienamente a seguito dell'abrogazione della norma che consentiva la formulazione di rilievi in ordine alle illegittimità o irregolarità di gestione, in modo da attivare tempestivamente i possibili interventi delle autorità amministrative di vigilanza; ciò che appare particolarmente grave in ipotesi in cui, pure in presenza di situazioni di conflitto di interessi, o di rilevanti contratti, non possono essere messi in atto, non solo i meccanismi giuridici ripristinatori o riparatori delle società a capitale diffuso, ma neppure i più blandi meccanismi consistenti nei "rilievi" in argomento.

4.7. - La disposizione abrogatrice è poi censurata dalla ricorrente sotto il profilo dell'eccesso di delega (art. 76 della Costituzione).

Oggetto della delega conferita con la legge n. 59 del 1997 era, oltre che il "riordino" degli enti e delle istituzioni indicati nell'art. 11, comma 1, lettera b), il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche [art. 11, comma 1, lettera c)]; nell'esercizio della delega, poi, il Governo avrebbe dovuto attenersi ai principi generali desumibili, tra l'altro, "dall'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20", secondo quanto simmetricamente stabiliscono gli artt. 14, comma 1 (per la delega di cui alla lettera b) e 17, comma 1 (per la lettera c), della medesima legge n. 59 del 1997.

L'art. 3, comma 6, sopracitato dispone a sua volta che "la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni ...". Tale disposizione, prosegue la ricorrente, deve essere letta in combinato disposto con il successivo comma 7, che, come si è detto, tiene "ferme" per gli enti partecipati o finanziati dallo Stato le disposizioni della legge n. 259 del 1958 nel suo complesso.

Se quindi il comma 6 richiamato dalla delega per porre un principio al legislatore delegato si riferisce esplicitamente alle "amministrazioni" (cioè agli enti a regime di diritto amministrativo o soggetti alle norme di contabilità pubblica), il comma 7, escludendo ("restano ferme ...") l'applicazione del comma che lo precede rispetto agli enti sovvenzionati, vale a delimitare la portata dello stesso comma 6 appunto alle "amministrazioni" in senso stretto; e ciò, si aggiunge, in coerenza con il disegno costituzionale che per le "amministrazioni" soltanto ha previsto il generale controllo di legittimità e le garanzie della giurisdizione amministrativa e contabile.

Posto dunque che il controllo di cui al comma 6 dell'art. 3 citato sarebbe da ricondurre, secondo la ricorrente, al controllo collaborativo non costituzionalmente necessario cui si riferisce la sentenza n. 29 del 1995 della Corte costituzionale, che è cosa diversa dal controllo cui ha riguardo l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, la disposizione del comma 6 che vale a porre il principio al legislatore delegato non potrebbe comunque riguardare il controllo sugli enti ai quali ha riguardo la legge n. 259 del 1958, che non sono "amministrazioni" e tantomeno amministrazioni "di erogazione", per lo più dotate di autonomia politica e comunque operanti in modo formalizzato secondo le regole del diritto amministrativo (come le regioni).

Alla stregua di questa ricostruzione, la Corte dei conti ritiene che la delega così congegnata non autorizzava in nessun caso a intervenire, "sconvolgendola", su una disciplina dei controlli caratterizzata da completezza e organicità, abrogando una disposizione l'art. 8 della legge del 1958 che rappresenta una norma cardine nel sistema dei controlli medesimi. Inoltre, l'intervento ablativo avrebbe alterato l'equilibrio della disciplina, giacché non si comprende, secondo la ricorrente, perché siano stati mantenuti i poteri di formulare "osservazioni" (comma 6 dell'art. 3 richiamato) e sia stato invece eliminato il potere, corrispondente ma come si è detto operante in ambito diverso, di formulare i "rilievi", che sono

assimilabili alle osservazioni (comma 7 dell'art. 6). In tal modo si sarebbe creata una disciplina disorganica, perché il venir meno del raccordo e della sinergia tra il controllo della Corte dei conti e le altre istanze di vigilanza determinerebbe incertezze e crisi nell'attività di controllo medesima.

Ancora, sempre con riguardo al profilo dell'eccesso di delega, la ricorrente ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che per il controllo sugli enti "la determinazione dei casi e delle forme [del controllo] è rimessa alla legge" (sentenza n. 457 del 1999). Da ciò dovrebbe ricavarsi, implicitamente, l'inammissibilità di provvedimenti di natura meramente ablativa: il legislatore dovrebbe comunque disciplinare "in modo positivo ed espresso (oltre che ragionevole)" la materia, non essendo viceversa consentita l'abolizione di una consistente parte del sistema dei controlli senza la contestuale introduzione di una nuova e organica disciplina.

L'eccesso di delega sarebbe infine desumibile dalla impropria considerazione, da parte del legislatore delegato, dei rapporti che intercorrono tra il controllo di legittimità (sugli atti) previsto dall'art. 100 della Costituzione e il controllo di gestione (sul risultato delle attività) previsto dalla legge n. 20 del 1994. Il secondo perseguirebbe finalità ulteriori rispetto al primo, quali l'efficienza, l'economicità e la responsabilizzazione, affiancandosi ad esso nelle forme e nei limiti stabiliti dal legislatore. Se ne dovrebbe dedurre che la Corte dei conti è titolare di due distinte funzioni di controllo, entrambe indispensabili e dotate di rilievo costituzionale, mentre al legislatore spetterebbe di "garantire la perfetta operatività" di ciascuna di esse.

4.8. - Nel ricorso vengono svolte altresì alcune argomentazioni, sostenute dal richiamo di precedenti della giurisprudenza costituzionale, sia circa la legittimazione attiva della Corte dei conti a proporre conflitto in sede di controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati (sentenze n. 466 del 1993 e n. 457 del 1999), legittimazione esistente anche se è mancato l'esercizio di un controllo su un atto concreto appunto per l'intervenuta abrogazione della fonte che lo prevedeva, onde è "preliminare l'esame della legittimità [costituzionale] dell'intervento legislativo limitativo del controllo"; sia circa l'ammissibilità del conflitto su un atto di rango legislativo (sentenza n. 457 citata), assumendosi sul punto "lo stretto collegamento tra la questione di legittimità costituzionale sollevata" e la sfera delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti; una sfera, si precisa, che è stata incisa anche indipendentemente dal vizio di eccesso di delega e cioè in relazione ai parametri "sostanziali" che si sono indicati e ai principi che discendono direttamente dalla Costituzione.

4.9. - Tutte le argomentazioni esposte sopra renderebbero palese la lesione costituzionale operata tramite l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958; la Corte dei conti richiede pertanto che la Corte costituzionale, nell'accogliere il ricorso, "dichiari la illegittimità costituzionale" dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999, che quella abrogazione ha disposto.

5. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga rigettato.

Non vi sarebbe in primo luogo violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, perché tale disposizione rimetterebbe alla discrezionalità del legislatore la determinazione delle forme e dei casi in cui la Corte dei conti partecipa al controllo sulla gestione degli enti. Il controllo successivo sarebbe pertanto un legittimo svolgimento del rinvio alla legge contenuto nel testo costituzionale. Cadrebbero con ciò anche le censure formulate con riferimento agli artt. 3, 97 e 41 della Costituzione.

Non vi sarebbe poi eccesso di delega, perché il decreto legislativo impugnato attuerebbe correttamente la delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera c), della legge n. 59 del 1997 (e non nella lettera b); inoltre, la nuova normativa in materia di controlli andrebbe letta sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 457 del 1999) come un elemento della

riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici tracciata nella stessa legge n. 59 del 1997. Il richiamo che la delegata all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, deve essere collocato nel citato disegno di riforma; in particolare, il "controllo eseguito", menzionato nello stesso comma 6 e sul quale la Corte dei conti deve riferire annualmente al Parlamento, sarebbe alla stregua degli enunciati della citata sentenza n. 457 - formula priva di un contenuto autonomo, rinviando a quanto altrove previsto. L'unico controllo attualmente ammesso sarebbe perciò, conseguentemente alla scelta discrezionalmente operata dal Governo nei limiti della legge di delega, quello successivo, con esclusione dei singoli atti di gestione.

6. - In prossimità dell'udienza la difesa della Corte dei conti ha depositato una memoria nella quale ribadisce le censure precedentemente svolte.

In particolare, nella memoria si sostiene che la funzione di controllo sulla gestione finanziaria sugli enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria rientra tra quelle che l'art. 100 della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti, e che la legge n. 259 del 1958 articolerebbe a) nella "partecipazione" al controllo, mediante rilievi su singoli atti che, seppure inidonei a produrre l'inefficacia di questi ultimi, fondano tuttavia un onere di conformazione da parte dell'ente e soprattutto attivano i procedimenti di vigilanza, b) nella presenza del magistrato della Corte dei conti negli organi amministrativi e di revisione e c) nel referto annuale al Parlamento sui risultati del controllo eseguito; il tutto nell'obiettivo di riportare l'azione amministrativa nell'alveo della legittimità e regolarità. L'abrogazione dell'art. 8 della legge citata avrebbe dunque menomato gravemente l'esercizio del potere di controllo, ledendo le attribuzioni costituzionali della Corte dei conti.

Il decreto legislativo impugnato sarebbe inoltre viziato per eccesso di delega perché l'art. 11, comma 1, lettera c), avrebbe consentito al Governo il riordino e il potenziamento dei "meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", nei limiti dei principi enunciati dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, mentre l'art. 3, comma 7, avrebbe fatto salve, per gli enti le disposizioni della legge n. 259 del 1958. Si ribadisce dunque che la delega esercitata avrebbe potuto riguardare le sole amministrazioni, con esclusione degli enti sovvenzionati.

### *Considerato in diritto*

1. - La Corte dei conti, a seguito di una "determinazione" della Sezione del controllo sugli enti, solleva conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo, in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato sulla base della delega conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

La disposizione che ha dato origine al presente conflitto di attribuzione, abrogando l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) legge che la ricorrente qualifica come attuativa dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, là dove prevede la partecipazione "nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" e "il potere di riferire direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito" -, sopprime la facoltà della Corte dei conti di formulare in qualsiasi momento, in caso di accertata irregolarità nella gestione di

un ente e, comunque, quando ritenuto opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro e al Ministro competente: rilievi che si aggiungevano, nel quadro dei poteri di controllo disciplinati dalla legge n. 259 del 1958, alla relazione annuale al Parlamento (art. 7) e alla presenza di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione degli enti medesimi (art. 12).

Ad avviso della ricorrente, l'abrogazione mera dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958 ha:

a) leso le attribuzioni a essa conferite dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

b) ha violato gli artt. 81 e 97 della Costituzione, eliminando un controllo necessario alla garanzia degli interessi pubblici che tali articoli proteggono;

c) ha violato altresì gli artt. 97, 41 e 3 della Costituzione, per "l'intrinseca irragionevolezza" [in relazione al sistema dei controlli previsti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)] del depotenziamento dei controlli che da tale abrogazione deriverebbe;

d) ha violato infine l'art. 76 della Costituzione, per essere stata disposta senza che al Governo fosse stato conferito il necessario potere da parte della legge di delega n. 59 del 1997.

La Corte dei conti, conclusivamente, chiede testualmente che questa Corte, in risoluzione del presente conflitto, "voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con il quale è stato abrogato l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259" - il che, trattandosi di giudizio su conflitto di attribuzione e non di giudizio sulla legge, ha più precisamente da intendersi nel senso della richiesta di una pronuncia che dichiari non spettare al Governo l'approvazione di tale disposizione e che perciò l'annulli.

2. - Le censure sollevate nei confronti dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999, per violazione di norme diverse da quelle che definiscono l'ambito delle attribuzioni che la Costituzione riconosce alla Corte dei conti non possono avere ingresso in un giudizio, come è il presente, finalizzato non al controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge ma alla tutela dell'integrità degli ambiti di competenza assegnati dalla Costituzione ai diversi poteri dello Stato. Venendosi a configurare come un anomalo mezzo di impugnazione diretta della legge, è pertanto inammissibile il ricorso per la parte in cui pretende di far valere in sede di conflitto la violazione degli artt. 3, 41, 81 e 97 della Costituzione per vedere "dichiarare l'incostituzionalità" di una disposizione legislativa la cui pretesa illegittimità non ridonderebbe di per sé in lesione delle attribuzioni per la cui difesa la Corte ricorre.

Ammissibile è invece il ricorso sotto il profilo della violazione degli artt. 100, secondo comma, e 76 della Costituzione.

L'art. 100, secondo comma, stabilisce che la Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito e, come questa Corte ha ammesso, la abilita a difendere l'integrità di tali poteri nei confronti del legislatore delegato con lo strumento del conflitto di attribuzione (sentenze n. 466 del 1993; n. 457 del 1999) in riferimento ad atti anche di natura legislativa (sentenza n. 457 del 1999).

L'art. 76, poi, regola l'esercizio della funzione legislativa delegata dal Parlamento al Governo e l'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega legislativa ricevuta, configura



un'ipotesi possibile di conflitto, a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti (citata sentenza n. 457 del 1999).

Deve pertanto confermarsi - sia pure limitatamente ai profili attinenti la violazione degli artt. 100, secondo comma, e 76 della Costituzione il giudizio di ammissibilità del conflitto in esame, già espresso, a norma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con l'ordinanza n. 280 del 2000 (ammissibilità ora presupposta in generale dall'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340).

3. - Nel merito, viene in primo luogo in considerazione la doglianza fondata sul mancato rispetto dell'art. 76 della Costituzione.

Il ricorso, argomentato su tale motivo, è fondato.

La legge n. 59 del 1997, all'art. 11, comma 1, lettera c), attribuisce al Governo una delega legislativa per "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"; l'art. 17, poi, prevede i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nello svolgimento della delega ricevuta. Il decreto legislativo n. 286 del 1999, il cui art. 3, comma 1, ha dato origine al presente conflitto, è stato adottato sulla base degli anzidetti articoli della legge n. 59 del 1997, esplicitamente richiamati nel preambolo.

Nulla, nella legge, tuttavia, consente di ritenere che la delega ch'essa dispone comprenda la riforma della disciplina dei controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Dove la legge determina l'oggetto della delega [art. 11, comma 1, lettera c)], si tratta di forme di controllo attinenti alle "amministrazioni pubbliche" e in questa formula non può certamente ritenersi compresa la categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, categoria eterogenea di enti i quali, nel sistema normativo vigente, conformemente a quanto accadeva nella legislazione precostituzionale, sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione. Ciò risulta già dalle due proposizioni che formano il secondo comma dell'art. 100 della Costituzione ed è confermato dalla legislazione successiva, la quale si riferisce distintamente alla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259) e al controllo sugli atti della pubblica amministrazione [art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il cui comma 7 mantiene la distinzione ai fini della disciplina dei controlli, richiamando, per gli enti, la legge n. 259 del 1958].

L'estraneità della materia del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria alla delega conferita con l'art. 11, comma 1, lettera c) risulta confermata dai principi e dai criteri direttivi, previsti in materia dall'art. 17 della stessa legge. Dopo aver stabilito per quanto qui interessa - che il Governo si atterrà ai principi desumibili dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 cioè alla legge e a una disposizione della legge che si riferiscono esclusivamente al controllo sulle amministrazioni - nelle lettere successive a), f), prevede l'emanazione di una serie di disposizioni rivolte a potenziare l'informazione e il controllo interno di gestione; a istituire forme di valutazione dei risultati, con la possibilità di interventi sanzionatori; a predisporre indicatori relativi all'efficienza e al buon andamento; a collegare l'esito della valutazione all'allocazione delle risorse; a costituire una banca-dati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; a prevedere forme di indennizzo a favore dei soggetti interessati, in caso di inadempimento o di ritardo nelle prestazioni dovute: tutte previsioni che, all'evidenza, non possono che riguardare le "amministrazioni" in senso proprio e che risulterebbero incongrue se riferite indifferenziatamente alla categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, enti che non fanno di per sé parte della pubblica amministrazione e costituiscono un genus che comprende le più svariate tipologie.

Non può condurre a diversa conclusione l'argomento prospettato dalla difesa del Presidente del Consiglio a partire da un'analogia tra il caso oggetto del presente conflitto e quello deciso da questa Corte con la sentenza n. 457 del 1999. In tale occasione, il conflitto concerneva la soppressione di taluni poteri di controllo della Corte dei conti relativamente a tre enti di ricerca, riduzione operata con decreti legislativi adottati anch'essi sulla base della legge di delega n. 59 del 1997. In quell'occasione, è stato precisato che la riconsiderazione della disciplina dei controlli rappresenta un elemento del vasto disegno riformatore tracciato in tale legge con riguardo alle amministrazioni e agli enti pubblici e che, per gli organismi operanti nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, la ridefinizione degli interventi di controllo poteva essere ricondotta alla previsione dell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge n. 59 del 1997, che delegava il Governo a emanare norme legislative per "riordinare e razionalizzare" tali soggetti, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti agli artt. 14 e 18 della legge. Ma una argomentazione del genere non potrebbe essere fatta valere nel caso in esame, per la ragione che la riforma degli organismi che operano nel settore della ricerca è oggetto di una puntuale previsione nella legge delega mentre, al contrario, di una riforma relativa agli ordinamenti degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, considerati come insieme, si tace del tutto.

4. - L'accoglimento del ricorso quanto alla violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso stesso quanto alla dedotta violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* che non spetta al Governo adottare l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e per conseguenza lo annulla.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 17 maggio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*