



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano (Relatore), Nicola Bontempo, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Raffaele Maienza, Elena Di Gisi, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Elisabetta Conte, Federica Pasero, Massimo Lupi, Francesco Magno, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 23 aprile 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, come successivamente modificata ed integrata, ed in particolare l'art. 3, comma 1, lett. g), nel testo novellato dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 ed in particolare l'art. 27;

VISTO il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTO il Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, del 17 febbraio 2026, di approvazione della convenzione sottoscritta con l'Associazione XXX (cf. XXX) in data 23 ottobre 2025 per il finanziamento del progetto "S.I.L.V.I.A. - Sistema Integrato per La presa in carico e l'uscita dalla Violenza" per un importo pari ad euro 181.180,00 (centottantaunomilacentottanta/00) - CUP I19I22001300001 trasmesso per il tramite dell'Ufficio bilancio e riscontro di regolarità amministrativo-contabile (UBRRAC) della Presidenza del Consiglio dei ministri al competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ai fini della sottoposizione al controllo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 , con acquisizione a protocollo della Sezione n. 7711 del 19 febbraio 2026;

VISTO il foglio di rilievo istruttorio del 23 marzo 2026 (prot. n. 15913) con il quale il predetto Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha prospettato dubbi in ordine alla sottoponibilità dell'atto al richiesto controllo, stante la qualificazione dello stesso come approvativo di contratto passivo non riconducibile al novero degli appalti pubblici ed in rapporto alla soglia di valore da assumere a riferimento per gli "*altri contratti passivi*" secondo l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994 nel testo vigente, chiedendo di conoscere le argomentazioni poste dall'Amministrazione a sostegno dell'effettuato inoltro;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, formulata dall'UBRRAC ed acquisita agli atti in data 7 aprile 2026 con prot. n. 18359;

VISTA la relazione datata 16 aprile 2026 con la quale il Magistrato istruttore, ritenuta la rilevanza della questione, ha proposto il deferimento della fattispecie al vaglio collegiale, nonché la conseguente richiesta formulata dal Consigliere delegato, in pari data e su concorde avviso, di fissazione dell'adunanza di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione in data 16 aprile 2026 (nota prot. n. 22607), con la quale è stata convocata la Sezione stessa per il giorno 23 aprile 2026, ai fini dell'esame del summenzionato provvedimento, ritualmente comunicata, per l'integrazione del contraddittorio, all'Amministrazione emittente l'atto con nota di Segreteria n. 22608 in pari data;

UDITI in adunanza pubblica il relatore, Cons. Maria Luisa Romano, e, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Vicesegretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, Cons. Marco Villani;

con l'assistenza del dott. Gianluca Mongelli in qualità di segretario verbalizzante;

Ritenuto in

FATTO

In data 19 febbraio 2026 è pervenuto agli atti della Sezione per la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, per il tramite dell'UBRRAC della Presidenza del Consiglio dei ministri (cfr. nota n. 5272-P-19/02/2026), il decreto a firma del Capo Dipartimento per le pari opportunità datato 17 febbraio 2026 con il quale è stata approvata la convenzione sottoscritta il 25 ottobre 2025 fra il Dipartimento stesso e l'Associazione XXX Onlus, quale soggetto capofila e mandatario designato di una Associazione Temporanea di Scopo (ATS) regolarmente costituita con atto notarile, per il finanziamento di un progetto di intervento per la tutela delle donne vittime di violenza,

denominato "S.I.L.V.I.A. - Sistema Integrato per La presa in carico e l'uscita dalla Violenza", da porre a carico del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità istituito presso la Presidenza ex art. 19, comma 3, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, e relativa legge di conversione e confluito in specifico capitolo del relativo bilancio autonomo (cap. 496 - CdR n. 8) in ragione dell'importo di euro 181.180,00. Con lo stesso provvedimento è stata autorizzata la corresponsione, in favore della beneficiaria, di risorse a titolo di acconto, pari al 35 per cento del finanziamento concesso.

L'operazione si colloca a valle di una procedura selettiva varata, nel contesto delle iniziative volte a garantire il rispetto degli obblighi previsti dalla Convenzione di Istanbul e delle priorità di intervento di cui al *"Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023"*, con decreto in data 4 febbraio 2022, dallo stesso Dipartimento e fatta oggetto di apposito Avviso, pubblicato in pari data sul sito istituzionale e rivolto ad una platea indifferenziata di potenziali beneficiari, con la specifica finalità di individuare e finanziare, entro il limite di risorse pari a complessivi 5 milioni di euro, progetti intesi a realizzare azioni positive di contrasto alla violenza contro le donne, riconducibili alle due specifiche linee di intervento indicate come *Linea A* e *Linea B* e rispettivamente concernenti *"Progetti per la programmazione e realizzazione di azioni di sensibilizzazione e comunicazione, nonché di interventi educativi, tesi alla prevenzione del fenomeno della violenza di genere"* e *"Progetti per potenziare le reti operative territoriali anti-violenza nelle attività di presa in carico integrata delle donne vittime di violenza maschile e dei loro figli minori"*.

La convenzione oggetto del decreto di approvazione all'esame attiene, infatti, al perfezionamento ed alla disciplina del finanziamento di una proposta progettuale, riferita alla *Linea B*, a suo tempo ritualmente presentata in adesione al predetto Avviso e già favorevolmente scrutinata dall'apposita Commissione esaminatrice con valido

inserimento nella pertinente graduatoria di merito, approvata con decreto del Capo Dipartimento del 12 settembre 2023 (ammesso a visto e registrazione il 28 settembre 2023 con il n. 2586), ancorché in posizione inizialmente non utile all'ammissione al beneficio, per incapienza delle risorse dedicate (pari a 3 milioni di euro) in quanto interamente assorbite dai primi 17 ammessi, ma collocata nell'ambito di quelle giudicate idonee (avendo ottenuto un punteggio maggiore o uguale al minimo stabilito dall'Avviso). Detta proposta è stata, peraltro, successivamente inclusa tra quelle finanziabili con decreto del Capo del Dipartimento del 17 aprile 2025 (a sua volta ammesso a visto e registrazione il 30 luglio 2025 con il n. 2087), che ha disposto l'incremento delle risorse da destinare ai progetti della *Linea B* per ulteriori 3 milioni di euro e lo scorrimento della graduatoria già approvata dalla diciottesima alla trentaseiesima posizione (individuata per sorteggio fra pari merito), in conformità a quanto previsto dall'art. 8, comma 14, dell'Avviso ed espressamente subordinando la concessione del finanziamento *“alla sottoscrizione, con firma digitale, della Convenzione con ciascun beneficiario, la quale disciplina le condizioni, le modalità, i pagamenti e ogni altro aspetto attinente all'esatta esecuzione del progetto approvato, come stabilito dall'art. 11 dell'Avviso pubblico”* e la liquidazione delle risorse *“all'esito positivo della verifica amministrativo-contabile della documentazione giustificativa presentata dai proponenti, ai sensi del citato art. 11 dell'Avviso”* (art. 5).

In sede istruttoria, l'Ufficio – ritenendo, ad una prima delibazione e in conformità a prassi consuetudinaria, la riconducibilità della fattispecie alla tipologia di atti di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20/1994, nell'ambito degli altri contratti passivi, assoggettabili a controllo solo se superiori ai limiti di importo, quali indicati indirettamente dalla norma con riguardo al valore dei contratti di appalto di lavori corrispondente alla soglia di rilevanza comunitaria, e nutrendo, tuttavia, dubbi sulla perdurante validità di tale parametro di computo alla luce della norma vigente, così come

reformulata dall'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, che richiama *ex novo* anche le soglie di valore dei contratti di appalto di servizi e forniture – si è posto il problema della trattenibilità o meno a controllo del provvedimento *de quo*, all'evidenza avente valore inferiore alla soglia fissata dall'art. 3, comma 1, lett. g), solo ove calcolata su quella degli appalti di lavori. Ritenendo doveroso sollecitare sul punto il confronto con l'Amministrazione interessata, con foglio di rilievo del 23 marzo 2026 ha chiesto alla medesima di fornire chiarimenti in ordine alle argomentazioni di tipo giuridico supportanti l'avvenuta trasmissione del decreto all'esame per il controllo preventivo di legittimità, prospettandone con chiarezza la riconduzione, ad avviso dell'Ufficio, all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994 con qualificazione come "*altro contratto passivo*" e non come "*appalto di servizi*" e sottolineando il rilievo di tale opzione per l'individuazione dell'importo contrattuale che impone la sottoposizione a controllo, nel testo della detta norma novellato dalla legge n. 1/2026.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, in data 7 aprile 20026, ha fatto pervenire risposta con nota a firma del Capo dell'Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile, che aveva curato la trasmissione del decreto alla Sezione, insistendo per la sua sottoponibilità a controllo preventivo di legittimità in base all'invocata disposizione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Al riguardo, premesso il richiamo all'attuale formulazione dell'art. 3, comma 1, lett. g) – per la quale sono soggetti a detto controllo i decreti approvativi di contratti attivi di qualunque importo e i decreti approvativi di appalti di lavori, servizi e forniture se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nonché quelli relativi ad altri contratti passivi se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato – nella nota di riscontro viene specificato di aver considerato "*che la "convenzione" di cui al decreto*

approvativo in oggetto, al di là del nomen iuris utilizzato, fosse da farsi rientrare nell'alveo dei contratti di appalto di servizi, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici di cui al Decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36" in quanto la stessa consisterebbe "in un affidamento di servizi a un terzo operatore economico" in conformità "alla definizione di appalto di servizi e di operatore economico, indicate nella direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, articolo 1, paragrafo 2 e articolo 2 paragrafo 1, numeri 5, 9 e 10 e nell'allegato I.1, articolo 2, lett. b) del codice dei contratti, Decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36".

L'Amministrazione ha, peraltro, fatto presente che *"anche laddove l'accordo in discorso fosse ritenuto come da qualificare quale "altro contratto passivo", lo stesso dovrebbe considerarsi di valore superiore alla soglia oltre la quale è necessaria la sottoposizione al controllo preventivo", giacché il riferimento contenuto in proposito nell'art. 3, comma 1, lett. g), ad un importo "superiore ad un decimo del valore suindicato", pur in sé non novellato dalla legge n. 1/2026, non avrebbe in ogni caso consentito all'amministrazione precedente di applicare la norma senza considerare "il rinvio dalla stessa effettuato di natura recettizia" e il richiamo al "valore suindicato" come riferito alla pluralità delle soglie di cui all'art. 14 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, scelte dalla stessa norma nel testo vigente quale limite per il controllo sugli appalti. Secondo l'Amministrazione, quindi, sarebbe stato comunque doveroso "individuare, ai fini della sottoposizione al controllo preventivo dell'accordo in questione, la soglia rilevante facendo riferimento a quelle stabilite dal Codice dei contratti pubblici e, in particolare, alla soglia prevista per "gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali", indicate nell'allegato I alla citata direttiva 2014/24/UE".*

Nella risposta istruttoria, viene rimarcato che *"l'Ufficio di controllo ha regolarmente ammesso a registrazione (al n. 2087 del 30 luglio 2025) l'atto presupposto e che i servizi oggetto della*

convenzione rientrano nella classificazione CPC/CPV di cui alla normativa europea” e chiarito, in punto di fatto, che “l’oggetto dell’affidamento è l’attuazione di un progetto operativo, organizzativo e metodologico, articolato in 6 Work Package finalizzati a rafforzare il sistema territoriale di prevenzione e contrasto della violenza di genere attraverso un modello integrato di governance, presa in carico multidisciplinare e prossimità sociale” e che “obiettivo generale del progetto è migliorare la capacità dei territori di intercettare, accogliere e accompagnare le donne vittime di violenza, rafforzando la collaborazione tra enti pubblici, servizi socio-sanitari, enti del terzo settore e presidi comunitari”.

La risposta non è stata considerata dall’Ufficio di controllo dirimente a superare i dubbi posti e, per tale ragione, la questione è stata deferita all’esame del Collegio.

Nella relazione di deferimento, è stata richiamata l’attenzione sulla diversa qualificazione della fattispecie quale contratto di servizi ipotizzata dall’Amministrazione in istruttoria e, quindi, sulla sua riconduzione per valore nel novero di tali fattispecie ai fini dell’assoggettamento a controllo, al riguardo evidenziando che la stessa è risultata apodittica e priva di coerenti riscontri in atti. Tale indicazione, infatti, non emerge *“in alcuno degli atti procedurali funzionali all’emanazione del provvedimento finale (né in quest’ultimo) e nemmeno nelle premesse e nelle clausole della convenzione, adottate sulla base di differente disciplina (delineata in termini di principi dal, richiamato, art. 12 della legge n. 241 del 1990, in tema di concessione di contributi e sovvenzioni) e non di quella del Codice dei contratti pubblici (non seguita dalla medesima Amministrazione nel corso dell’iter procedimentale e negoziale)”.*

Riserve, poi, sono state formulate nel detto deferimento quanto alle argomentazioni alternativamente poste dall’Amministrazione a sostegno della assoggettabilità dell’atto a controllo in ogni caso, anche optando per la sua diversa qualificazione in termini di altro contratto passivo. L’affermata considerazione della necessità di reinterpretazione del

limite di valore di cui alla lett. g) dell'art. 3 della legge n. 20/1994, pur ad invariato tenore letterale, come importo da rapportare alle diverse soglie dei contratti di appalto richiamate *ex novo* dalla legge n. 1/2026, infatti, non è apparsa di per sé utile a dissipare le incertezze interpretative sopra illustrate, potendosi ad essa opporre, con conclusioni di segno diverso, la valorizzazione – nella scarsa significatività del canone letterale – di quello di interpretazione logico-sistematica di cui all'art. 12 delle preleggi del codice civile, che porterebbe a tener conto dell'inserimento della disposizione nel contesto di una norma ispirata alla limitazione del detto controllo su fattispecie tassativamente individuate per tipologie e non estensibili analogicamente.

È stata richiamata, altresì, in senso convergente, la *ratio* complessiva della norma, rispondente a ragioni di efficientamento dei controlli di tipo preventivo, perché comportanti rallentamenti dell'azione amministrativa, e quindi di razionalizzazione dei medesimi su fattispecie circoscritte e reputate di maggior rilievo, indicate per i contratti dall'art. 3, comma 1, lett. g), *ratio* reputata contrastante con l'estensione dell'ambito del controllo sugli altri contratti passivi, in via interpretativa ed in assenza di previsioni espresse, anche a fattispecie di importo particolarmente contenuto (circa 14.000,00 euro), tra l'altro a fronte di un maggiore limite contemplato per i contratti di appalto.

In adunanza pubblica, l'Amministrazione ha espresso un orientamento diverso ed antitetico rispetto a quello rappresentato in istruttoria, affermando che, in base ad una riflessione più approfondita, la fattispecie non solo non configura un contratto di appalto, ma neppure è annoverabile fra gli altri contratti passivi, trattandosi in buona sostanza di convenzione che segue alla concessione di contributi vincolati nella destinazione e nella rendicontazione agli esiti di un bando, della valutazione delle istanze pervenute e della predisposizione di una graduatoria, tra l'altro a sua volta inoltrata per il controllo e sulla base della quale viene assunto vincolo di spesa in bilancio. In questi termini, ha

rappresentato il convincimento per il quale la fattispecie sarebbe da considerare esente dal controllo preventivo di legittimità, a prescindere dalla sua soglia di valore, giustificando il disposto inoltre alla Sezione sulla base di sole ragioni cautelative e prudenziali, volte ad evitare di incorrere in forme involontarie di omissione ed auspicando comunque l'adozione di orientamenti che offrano indirizzi di certezza alle amministrazioni controllate, a fronte di un contesto normativo di non facile interpretazione.

DIRITTO

Il Collegio, in assenza di rilievi e di contestazioni avanzate in contraddittorio circa ipotesi di criticità potenzialmente inficianti la legittimità del provvedimento all'esame, è chiamato a pronunciarsi unicamente sulla sua assoggettabilità o meno a controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Giova qui ribadire che la norma richiamata, contenente l'elencazione delle tipologie di atti e provvedimenti da sottoporre a controllo, segna in termini generali il perimetro oggettivo della funzione con carattere di tassatività, rispetto al sistema precedente connotato dal carattere generale della stessa, come affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti fin dagli originari arresti interpretativi assunti in materia (cfr., in particolare, SS.RR. deliberazioni n. 14/1994, n. 85/1995 e n. 5/1996) e come ormai pacificamente acclarato dalla giurisprudenza del controllo (cfr. più recentemente del. SCCLEG n. 17/2025/PREV e n. 2/2025/PREV). Ne consegue che, fatta salva l'operatività di norme speciali, il trattenimento di un atto a controllo – con quel che ne consegue sul piano degli effetti, temporaneamente sospensivi di efficacia e in via definitiva potenzialmente interdittivi – richiede sempre e preliminarmente una attività intesa a interpretarne i contenuti e le finalità per poter, in tal modo, pervenire alla sua corretta

qualificazione giuridica agli effetti della riconduzione o meno alla classificazione tipologica di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Tanto premesso, osserva il Collegio che, in effetti, nella specie l'Ufficio di controllo ha prospettato la qualificazione del decreto in argomento come decreto approvativo di convenzione rientrante, quanto ad effetti, nella categoria degli altri contratti passivi di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994. In tale direzione opinando, ha quindi concentrato i propri dubbi solo sulla esatta individuazione del limite di valore al quale la detta disposizione àncora il controllo per tale categoria, da quantificare secondo un criterio indiretto divenuto meno univoco nella nuova formulazione normativa introdotta dalla legge n. 1/2026.

Di contro, la posizione espressa dall'Amministrazione rispetto al tema è apparsa incerta ed oscillante, passando dalla individuazione della fattispecie come contratto di appalto di servizi – ed in quanto tale rientrante a pieno titolo per valore nell'alveo della citata lett. g), nel testo novellato dalla legge n. 1/2026, perché avente importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria dei medesimi che il legislatore ha richiamato *ex novo* anche agli effetti della loro sottoposizione a controllo preventivo di legittimità – all'orientamento opposto, espresso in adunanza, per il quale si tratterebbe, invece, di una convenzione esecutiva del provvedimento di assegnazione di contributi, estranea all'ambito dei contratti sottoponibili a controllo, indipendentemente dal suo valore.

In questo contesto, si ritiene doveroso rimarcare che la qualificazione di una fattispecie, cioè il suo inquadramento in uno schema legale, implica una valutazione di carattere sostanziale sugli elementi che concretamente la caratterizzano, dai quali non è dato prescindere (cfr. *ex plurimis*, Cass. Civ., ord. n. 5253/2021 e n. 37805/2022) nel pronunciare. La stessa, pertanto, come non può essere condizionata da definizioni

formali impresse all'atto, così non può esser affidata a ricostruzioni postume di parte non rivenienti coerenti riscontri concreti.

Il Collegio, perciò, non può condividere la tesi per la quale, nel caso di specie, si verterebbe nell'ambito di un appalto di servizi, cioè di una commessa consistente nell'acquisto da parte del Dipartimento pari opportunità di una prestazione resa in suo favore da XXX avverso il pagamento di un prezzo.

La tesi, invero, appare infondata, perché in contrasto con l'impostazione dell'intero *iter* procedimentale che ha preceduto la sottoscrizione della convenzione in argomento e nel quale la stessa ha trovato fondamento, caratterizzato dall'adozione di atti deliberativi denotanti finalità diverse da quelle di instaurazione di un rapporto contrattuale connotato dal sinallagma tipico dell'appalto di servizi. A tal riguardo, basti richiamare l'Avviso oggetto di pubblicazione con il quale la procedura è stata aperta, denominato "*Avviso pubblico per il finanziamento di iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolti alla prevenzione della violenza contro le donne*", che espressamente pone a carico della Presidenza l'erogazione di contributi per attività di rilievo sociale, da attribuirsi previa valutazione secondo criteri predefiniti, in linea con lo schema delineato dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Maggior coerenza con l'operato dell'Amministrazione quale emerge dagli atti presenta, invece, la diversa opzione qualificatoria esposta in adunanza e per la quale la fattispecie va ricondotta ad un'ipotesi di concessione di finanziamenti pubblici di scopo, mediante ricorso ad un bando aperto alla presentazione di proposte da vagliare secondo criteri predefiniti e trasparenti, per modo da configurare la convenzione oggetto di disamina quale atto negoziale conseguente agli esiti del procedimento selettivo e all'approvazione della graduatoria finale. Tuttavia, di essa non si condivide la conclusione estrema, secondo cui siffatta configurazione implicherebbe di per sé l'estraneità della fattispecie

all'ambito applicativo dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994. Detta opinione, invero, è centrata sull'argomento della asserita neutralità finanziaria della convenzione, che sarebbe di per sé priva di autonomo impatto sul bilancio ed in quanto tale meramente esecutiva di una decisione assunta autoritativamente con i decreti approvativi della graduatoria e del relativo scorrimento, dei quali si sottolinea la già intervenuta sottoposizione a controllo preventivo di legittimità con esiti favorevoli.

Trattasi però di argomento che, ad avviso del Collegio, non trova concreto appiglio nelle regole autovincolanti poste nell'Avviso a monte della procedura di selezione, in quanto le stesse subordinano con chiarezza l'erogazione - e quindi l'effettività - del finanziamento proprio alla sottoscrizione della convenzione (vedasi art. 11 dell'Avviso), e che appare contraddetto *per tabulas* dal decreto all'esame, al quale si deve la disposizione esplicita di liquidazione, in favore della Associazione beneficiaria, di una quota di risorse in acconto a carico del bilancio della Presidenza del Consiglio.

Più in generale, si ritiene al riguardo di precisare che il controllo preventivo di legittimità disciplinato dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha la finalità di garantire la conformità a legge degli atti non legislativi elencati tipologicamente dalla norma stessa, per evitare che gli stessi producano effetti giuridici se illegittimi, nell'interesse dell'ordinamento. Vi sono, dunque, assoggettate obbligatoriamente le fattispecie selezionate dal legislatore, che per scelta legislativa sono considerate maggiormente rilevanti sia sul piano sostanziale sia sul piano finanziario, anche se solo prospetticamente onerose e indipendentemente dal fatto che ad esse si riconnettano immediate ricadute in termini di spesa (cfr. del. SCCLEG n. 1/2023/PREV). In questi termini, va sgombrato il campo dall'equivoco per il quale sarebbero da assoggettare a controllo unicamente gli atti produttivi di effetti finanziari attuali, *a contrariis*, ne sarebbero esclusi quelli non comportanti contestuale avvio di connessi procedimenti contabili.

Parimenti va chiarito come l'autonoma sottoposizione a controllo ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 di atti antecedenti non possa essere considerata in sé assorbente e preclusiva dell'assoggettamento a tale controllo di atti conseguenti ove compresi anch'essi nell'elencazione di legge. Pur non negandosi che, in questi casi, si possano evocare forme di appesantimento e di duplicazione contrastanti con esigenze di celerità e snellezza dell'azione amministrativa, si tratta di aporie non risolvibili in fase interpretativa, giacché a ciò si oppongono la tassatività e l'obbligatorietà del controllo.

Nella specie, al Collegio pare calzante, stanti le concrete connotazioni emerse in atti, la qualificazione della convenzione in termini di accordo negoziale avente in sé valenza perfezionativa della concessione del finanziamento, già disposta con i decreti di approvazione e di scorrimento della graduatoria, e al tempo stesso costitutiva del rapporto con il beneficiario nonché della regolazione consensuale degli aspetti patrimoniali, attuativi e di dettaglio. Essa appare, in sostanza, riconducibile al modello operativo connotato dalla fusione, per il perseguimento di scopi di interesse generale, di strumenti autoritativi e strumenti negoziali, riveniente riferimento storico nella c.d. concessione-contratto, ma con un tratto di interazione fra atto autoritativo e atto negoziale che va oltre la semplice accessività e che trova fondamento nei principi espressi dall'art. 11 della legge n. 241/1990.

In questi termini, si può ben dire che la fattispecie è qualificabile come contratto ad oggetto pubblico, categoria che si affianca a quella dei contratti sottoscritti *iure privatorum*, sia di diritto comune sia di diritto speciale pubblico, differenziandosene quanto alla diversa posizione che l'amministrazione assume nei due casi rispetto al contraente privato, cioè di supremazia nei primi e di piena pariteticità nei secondi.

Così qualificata la fattispecie, non residuano argomenti interpretativi per reputare che essa non ricada nella tipologia di atti di cui alla lett. g), dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Giova evidenziare, al riguardo, che sul piano testuale la norma individua gli accordi da sottoporre a controllo distinguendo fra contratti attivi e passivi, distinzione *quoad effectum* di derivazione puramente contabile (art. 3 del regio decreto n. 2440/1924) ed estranea al piano civilistico. Richiama, poi, fra i contratti c.d. passivi, cioè quelli produttivi di oneri a carico del bilancio dell'amministrazione che li sottoscrive, da un lato i pubblici appalti che sono contratti di diritto speciale pubblico, dall'altro la tipologia indistinta degli altri contratti, non meglio identificati se non sul piano delle conseguenze di carattere finanziario da essi derivanti. In questa formulazione, circoscrivere il controllo sui contratti delle amministrazioni statali ai soli atti negoziali tipici che rientrano nella disciplina del codice civile sarebbe, oltre che contraddittorio, anche ingiustificatamente restrittivo rispetto alla scelta legislativa chiaramente ispirata a legare il vaglio di legittimità su tali fattispecie ai loro riflessi economico-finanziari.

La categoria degli altri contratti passivi, in questo contesto, assume una evidente funzione residuale e di chiusura, essendo idonea ad ospitare figure contrattuali eterogenee ed accomunate solo dagli effetti onerosi che essi comportano, con elasticità di clausola generale che appare coerente per un ambito caratterizzato dall'esercizio di autonomia negoziale e perciò particolarmente soggetto alla introduzione di fattispecie atipiche ed innovative. E ciò, del resto, è confermato indirettamente dalla evoluzione normativa subita dalla norma, che prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 1/2026 ricomprendeva pacificamente fra gli altri contratti passivi anche gli appalti di servizi e forniture, ora menzionati come categoria a sé stante.

Posto dunque e per quanto sopra che il decreto del Dipartimento pari opportunità del 17 febbraio 2026, di approvazione della convenzione sottoscritta con l'Associazione XXX in data 23 ottobre 2025 per il finanziamento del progetto "S.I.L.V.I.A. – Sistema Integrato per La presa in carico e l'uscita dalla Violenza" per un importo pari ad euro 181.180,00, è, ad avviso del Collegio, una convenzione qualificabile come contratto passivo, rientrante fra gli altri contratti passivi di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, resta da vagliare se la stessa attinga per importo alla soglia del controllo fissata dalla norma di riferimento, così sciogliendo i dubbi avanzati dall'Ufficio di controllo remittente.

In effetti, contenendo la nuova norma, quanto al controllo sui contratti di appalto, esplicito riferimento anche alle soglie previste dall'art. 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, relative a servizi e forniture, in luogo del precedente unico richiamo al valore degli appalti di lavori, rileva chiarire – non solo per la decisione da assumere nel caso concreto, ma anche per uniformità di trattamento e a beneficio di orientamento delle Amministrazioni interessate all'inoltro degli atti alla Sezione – come va inteso ed applicato il criterio indiretto e letteralmente invariato e per il quale gli altri contratti passivi rientrano nel perimetro del controllo *"se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato"*.

Osserva in proposito il Collegio che la modifica della formulazione dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 1994 è testualmente ed espressamente finalizzata, secondo quanto ricavabile dal suo tenore letterale e dalle esplicitazioni contenute in proposito nella Relazione illustrativa al disegno di legge, ad allineare, come era già per gli appalti di lavori, le soglie del controllo sugli appalti di servizi e forniture a quelle previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Ciò determina un abbassamento riguardo a tali contratti di appalto della soglia di rilevanza in argomento – in passato definita in ragione di un decimo del valore degli appalti dei lavori, trattando gli appalti di servizi e forniture alla stregua di altri contratti passivi – con ampliamento delle fattispecie da controllare.

Si tratta, dunque, di una scelta legislativa espressa che arricchisce l'ambito del controllo preventivo di legittimità, che rientra nella discrezionalità del legislatore, senza in alcun modo porsi in contrasto con l'impianto della norma in cui si innesta e dei principi di esclusività e tassatività del detto controllo che essa esprime, come innanzi detto connotanti la riforma dei controlli introdotta nel 1994.

Da questa, tuttavia, non può farsi implicitamente derivare un ulteriore ampliamento del perimetro oggettivo del controllo con riguardo alla categoria – già di per sé ampia e generale – degli altri contratti passivi, accedendo ad una interpretazione che ricollegghi il criterio del decimo del valore, letteralmente immutato, alle più basse soglie di nuova introduzione.

Si tratterebbe, infatti, di un'operazione ermeneutica che, senza tener conto della *ratio* complessiva dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, ispirata a ridurre e contenere i controlli preventivi alle sole fattispecie considerate dal legislatore di maggiore impatto sostanziale e finanziario, porterebbe ad estendere il controllo ad una serie di convenzioni e contratti di valore molto contenuto.

Ciò, oltre ad essere in contrasto con canoni interpretativi posti dall'art. 12 delle preleggi ed a rappresentare una interpretazione in sé vietata perché non in linea con i principi di tassatività ed esclusività degli atti ascritti a controllo, costituirebbe un'opzione introduttiva di elementi di irrazionalità nella norma, giacché l'ipotesi di un controllo pressoché diffuso sugli altri contratti passivi non sarebbe agevolmente comprensibile in

un contesto nel quale i limiti per gli appalti di servizi e forniture vengono abbassati, ma rimanendo comunque più elevati.

In punto di interpretazione logica e sistematica, va considerato che il legislatore, nel limitare la tipologia di atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte (e il conseguente numero), ha operato una scelta di politica legislativa volta a individuare quali siano i provvedimenti che necessitano di tale forma, anticipata, di verifica (che, comunque, ha l'effetto di rallentare l'azione amministrativa a beneficio di un tempestivo riscontro di legittimità), ritenendo sufficiente, per gli altri, il generale controllo successivo sulla gestione o l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità in caso di produzione di danni al patrimonio pubblico (appannaggio entrambe della medesima Corte dei conti), ovvero ancora il vaglio del Giudice amministrativo a seguito di ricorso da parte degli interessati.

In questa direzione, si giustifica la disciplina legislativa che ne impone l'espletamento entro ristretti termini predeterminati (art. 3, commi 2, 9 e 11 della legge n. 20 del 1994, come integrati dall'art. 27 della legge n. 340 del 2000), con acquisizione di efficacia del provvedimento in caso di inutile decorso dei medesimi (cfr. art. 27 della legge n. 349 del 2000). Parimenti, in questo contesto si colloca l'esenzione da responsabilità per colpa grave in favore dei funzionari procedenti per fatti dannosi derivanti da provvedimenti visti e registrati (cfr. art. 1, comma 1, legge n. 20 del 1994).

Si tratta di aspetti che non risultano modificati, ma anzi ribaditi ed accentuati dalla recente novella normativa, con l'inasprimento per alcune fattispecie della perentorietà dei termini procedurali e delle conseguenze della loro inosservanza e con l'estensione degli effetti esimenti da responsabilità erariali connessi al controllo anche agli atti presupposti. Cosicché anche un'interpretazione sistematica della riforma recata dalla legge n. 1 del 22026 induceva ritenere che una eventuale modifica della tipologia e del

numero di atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità debba trovare fondamento in una espressa previsione di legge, tenuto conto dell'impatto potenziale da essa derivante sull'osservanza dei tempi procedurali e sull'ambito della responsabilità erariale.

Per le esposte argomentazioni, il limite di importo fissato dalla lett. g) per il controllo degli altri contratti passivi non può che conservare unico ancoraggio al valore dei contratti di appalto di lavori, come nella impostazione originaria della norma, dovendosi attribuire l'apparente ambiguità che il criterio stesso assume nella nuova formulazione della norma ad un mero difetto di coordinamento testuale.

Ne consegue, per l'effetto, che il decreto sottoposto ad esame, avendo importo inferiore ad un decimo (pari a circa 500.000,00 euro) del valore-soglia dei contratti di appalto di lavori, non è assoggettabile a controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20/1994 nel testo vigente.

P. Q. M.

Non vi è luogo a deliberare sulla conformità a legge del provvedimento in epigrafe.

Il Relatore

Maria Luisa Romano
(firmato digitalmente)

Il Presidente

Manuela Arrigucci
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 maggio 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)