



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, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Elena Di Gisi, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Federica Pasero, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi, Emanuele Petronio, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 15 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 delle politiche contro la droga e le altre dipendenze, in data 9 febbraio 2026, di approvazione dell'accordo, sottoscritto digitalmente in data 3 febbraio 2026, con la Regione Veneto, ai sensi dell'art. 15, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l'attuazione del progetto *“Sperimentazione di un sistema regionale di allerta per droghe e nuove sostanze psicoattive”*, per un valore complessivo pari a euro 207.500,00 di cui a carico del Dipartimento, a titolo di rimborso, la somma di euro 200.000,00 (duecentomila/00) ed euro 7.500,00 (settemilacinquecento/00) quale co-finanziamento della Regione Veneto, trasmesso per il tramite dell'Ufficio bilancio e riscontro di regolarità amministrativo-contabile (UBRAC) della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 11 febbraio 2026 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 prot. 6460 del 12 febbraio 2026;

VISTO il foglio di rilievo istruttorio del 18 marzo 2026 (prot. n. 12390) 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 vigente 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'UBRAC ed acquisita agli atti in data 24 marzo 2026 con prot. n. 14058;

VISTA la relazione datata 2 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 3 aprile 2026, con la quale è stata convocata la Sezione stessa per il giorno 15 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. 18039 del 3 aprile 2026;

UDITI in adunanza pubblica il relatore, Cons. Maria Luisa Romano, e in rappresentanza dell'Amministrazione, la dott.ssa Elisabetta Simeoni per il Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il dott. Tiziano Labriola per l'UBRAC;

con l'assistenza della dott.ssa Chiara Cersosimo in qualità di segretario verbalizzante;

Ritenuto in

FATTO

Con le modalità, anche temporali, indicate in epigrafe, è pervenuto 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 - operante nell'ambito di questa Sezione centrale di controllo di legittimità ai sensi dell'art. 4 del *"Regolamento per l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*

di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 nel testo vigente - per la sottoposizione al controllo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo vigente - il decreto in data 9 febbraio 2026, emesso dal Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ed avente ad oggetto l'approvazione di un accordo sottoscritto in data 3 febbraio 2026 tra il detto Dipartimento e la Regione Veneto, ai sensi dell'art. 15, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l'attuazione del progetto *"Sperimentazione di un sistema regionale di allerta per droghe e nuove sostanze psicoattive"*.

L'accordo in argomento, proposto dalla Regione Veneto ed espressamente finalizzato a realizzare a livello sperimentale una Rete regionale per l'individuazione precoce delle Nuove Sostanze Psicoattive (NPS) idonea a interagire con l'apposita rete nazionale di rilevamento denominata NEWS-D, implementando ed efficientando il detto sistema di allerta, a sua volta collegato al sistema di allerta droghe europeo (EUDA) e agli omologhi sistemi nazionali europei, come da progettazione tecnico-scientifica allo stesso allegata quale parte integrante, comporta costi valorizzati in complessivi euro 207.500,00 ed è cofinanziato dal Dipartimento per euro 200.000,00 (duecentomila/00), da corrispondersi esclusivamente a titolo di rimborso spese rendicontate. La durata è fissata in 24 mesi, salva proroga espressa e motivata per ragioni tecnico-realizzative.

Le premesse dell'accordo danno evidenza delle considerazioni che ne hanno sorretto la sottoscrizione per il perseguimento di obiettivi di interesse comune ad entrambe le parti, i cui impegni reciproci sono coerentemente declinati nel corpo del medesimo.

Entrambe le amministrazioni interessate hanno adottato atti autorizzatori propedeutici prodotti in sede di controllo, segnatamente consistenti nella determina a firma del Capo Dipartimento datata 14 gennaio 2026 e nella delibera della Giunta della

Regione Veneto n. 1550 del 30 dicembre 2025. Il provvedimento è corredato, poi, dal decreto di impegno contabile assunto sul capitolo n. 786/1 del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio per l'intero importo corrispondente alla quota di cofinanziamento assunta a carico con esigibilità pluriennale, suddivisa in parti uguali sugli esercizi finanziari 2026 e 2027.

In sede istruttoria, delibati l'oggetto e i contenuti del provvedimento ed in base ad essi ritenutane la riconduzione agli effetti del controllo alla categoria dei decreti approvativi di altri contratti passivi di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994 - ad avviso dell'Ufficio non circoscrivibile, quale categoria di chiusura e tratteggiata unicamente in negativo rispetto agli appalti pubblici, ai contratti sottoscritti da amministrazioni pubbliche *iure privatorum*, ma comprensiva anche della generalità degli atti di natura di convenzionale nei quali si estrinseca la c.d. amministrazione per accordi - sono sorti dubbi circa la sua concreta trattenibilità a controllo secondo il criterio del valore posto dalla richiamata norma di riferimento, nel testo novellato dall'art. 1, comma 1, lett. b) n. 1, della legge n. 1/2026 e vigente tanto alla data dell'emanazione del provvedimento, tanto - ed *a fortiori* - in quella successiva di apertura della procedura di disamina di legittimità.

Ciò nella considerazione della non più pacifica applicazione, nel contesto della nuova norma - che contiene per il 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 - del 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*" e tenuto conto che il provvedimento all'esame esulerebbe da quelli passibili di controllo solo se il valore

dell'operazione con esso approvata venisse parametrato alla soglia dei lavori rispetto alla quale è all'evidenza inferiore ad un decimo, ma non utilizzando le diverse ed inferiori soglie ordinarie degli appalti con diverso oggetto, rispetto alle quali rientrerebbe a pieno titolo tra gli atti da controllare.

Con foglio di rilievo del 18 marzo 2026, pertanto, si è ritenuto sollevare la questione chiedendo all'Amministrazione di precisare le ragioni giuridiche supportanti, a suo giudizio, *“la trasmissione del decreto di approvazione dell'accordo in esame che, a questo Ufficio, pare possa essere qualificato, ai fini dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, anche come novellato a seguito della recente legge n. 1/2026, quale “altro contratto passivo”, e non quale “appalto di servizi”, ai fini dell'individuazione delle soglie di importo che impongono la sottoposizione a controllo”*.

In riscontro, l'UBRAC della Presidenza del Consiglio, che ha curato la trasmissione dell'atto alla Corte per il controllo, ha richiamato le novità introdotte dalla legge n.1/2026 in tema di controllo di legittimità su atti, precisando come, a fronte delle diverse soglie di valore richiamate dal nuovo testo dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, si è *“ritenuto di poter 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, si è fatto riferimento 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 direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014”* e come una *“diversa applicazione della norma non è parsa, allo stato, percorribile dallo scrivente Ufficio alla luce dell'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo il quale al di fuori dei casi nei quali emerga univocamente dal testo normativo la natura recettizia di un rinvio ad altre disposizioni (nel caso di specie al testo del previgente secondo periodo della medesima*

disposizione e alla correlata soglia di valore) deve presumersi operare un rinvio formale o mobile” (nota in data 24 marzo 2026).

La risposta, così come formulata, non è apparsa di per sé dirimente a dissipare le incertezze interpretative sopra illustrate, potendosi ad essa opporre altre argomentazioni che portano a conclusioni di segno diverso e per le quali l’Ufficio di controllo ha reputato necessario ed opportuno, a beneficio di chiarezza tanto sul fronte interno tanto nei confronti degli interlocutori istituzionali, deferire la questione alla valutazione della Sezione, per promuovere su di essa una ponderata decisione collegiale.

Nella relazione di deferimento è ipotizzata, quindi, la possibilità di seguitare a ricondurre il computo della soglia del controllo per gli altri contratti passivi al parametro di valore dei contratti di appalto di lavori, secondo il canone di interpretazione logica di cui all’art. 12 delle preleggi, tenuto conto che la disposizione – a tenore letterale invariata rispetto al passato – è inserita nel contesto di una norma che individua tassativamente le fattispecie assoggettabili a controllo preventivo di legittimità ed è basata, pacificamente, su un principio di tassatività per tipologie che si oppone ad interpretazioni ampliative. È richiamata, altresì, in senso convergente la *ratio* complessiva della norma, rispondente a ragioni di efficientamento dei controlli di tipo preventivo che, pur in presenza di termini perentori di espletamento, determinano un rallentamento dell’azione amministrativa, paralizzando l’efficacia dei provvedimenti che vi sono sottoposti per il tempo di durata dell’*iter* procedimentale. Trattasi di esigenze che non sono venute meno per i contratti pubblici, ma che anzi appaiono ribadite dalle norme di riforma che attribuiscono, al silenzio serbato oltre i termini, valore concludente di positivo superamento del medesimo, con effetto esimente da responsabilità erariale. Ne consegue che, in assenza di una espressa

determinazione del legislatore, l'estensione dell'ambito del controllo sugli altri contratti passivi anche a fattispecie di importo particolarmente contenuto (circa 14.000,00 euro) finirebbe per andare oltre le intenzioni della legge, ponendosi in contrasto con il maggiore limite contemplato in modo espresso quanto ai contratti di appalto.

In adunanza pubblica, i rappresentanti dell'Amministrazione, senza contestare la prospettata qualificazione del provvedimento, hanno ribadito e ulteriormente argomentato le ragioni poste a fondamento del suo inoltro a controllo ex art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi, in assenza di rilievi concernenti vizi di legittimità del provvedimento deferito all'esame, unicamente sulla sua assoggettabilità o meno a controllo preventivo di legittimità, quale questione nella specie considerata dubbia dall'Ufficio di controllo proponente, assumendo a parametro di riferimento il solo art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994.

Tale prospettazione muove dal presupposto per il quale, trattandosi di atto approvativo di un accordo fra parti pubbliche – ancorché sottoscritto a norma dell'art. 15 della legge n. 241/1990 e, perciò, non riconducibile al novero degli appalti e neppure a fattispecie contrattuale ricadente nella disciplina civilistica – lo stesso rientrerebbe, agli effetti del controllo, tra i decreti approvativi di altri contratti passivi di cui è menzione nella disposizione sopra richiamata.

In proposito, il Collegio non si può esimere innanzitutto dal sottolineare come le fattispecie corrispondenti all'archetipo generale di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990 presentino connotazioni finalistiche e oggettive del tutto peculiari, che ne marcano l'intrinseca differenza sul piano sostanziale non solo dagli appalti pubblici e

dai contratti di diritto comune che l'amministrazione è legittimata a sottoscrivere *iure privatorum*, ma anche dalle convenzioni integrative e sostitutive di moduli procedurali pubblicistici, rivenienti fondamento generale nell'art. 11 della stessa legge n. 241/1990, alle quali si attaglia la qualificazione di derivazione dottrinarica di contratti cosiddetti ad oggetto pubblico.

In effetti, dalle scarse disposizioni del citato art. 15, peraltro significativamente collocato nel Capo IV della legge sul procedimento dedicato agli strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa, si evince che gli accordi in argomento sono diretti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune ai diversi soggetti pubblici firmatari e che per gli stessi le disposizioni di cui all'art. 11, commi 2 e 3 della stessa legge n. 241/1990 si osservano in via solo tendenziale ed in quanto applicabili in relazione alla regolazione dei rapporti di cooperazione adottata in concreto.

Come questa Sezione ha avuto occasione di precisare al riguardo, l'istituto delineato dall'art. 15 *"rappresenta una forma di partenariato pubblico-pubblico, collocandosi tra quelle relazioni tra amministrazioni che possono essere identificate come prestazioni o scambi di servizi per il raggiungimento di uno scopo comune, con risparmio di mezzi e risorse finanziarie"* ed è caratterizzato da *"una reale condivisione di compiti, ben diversa dalla situazione che si avrebbe in presenza di un contratto in cui una parte assume l'intero onere finanziario e l'altra svolge la prestazione pattuita"* (cfr. SCCLEG/2/2015/PREV).

In quest'ottica, sono stati messi a punto in sede interpretativa specifici requisiti identificativi degli accordi in argomento, che valgono a marcare la differenza dai contratti di appalto di servizi ed a farne ritenere legittima la sottoscrizione prescindendo dal rispetto delle regole dell'evidenza pubblica proprie degli affidamenti contrattuali.

Secondo principi di elaborazione giurisprudenziale, dunque, lo strumento dell'accordo è caratterizzato, oltretutto dalla natura pubblica delle parti aderenti, anche dal tipo di attività che entrambe reciprocamente ed in concreto si impegnano a fare. Deve, infatti, trattarsi di attività non reperibile sul mercato e non avente rilevanza economica, bensì di tipo istituzionale nonché riconducibile al conseguimento di un interesse pubblico oggettivo e comune ai sottoscrittori. Ne deriva, quale elemento sintomatico ulteriore e decisivo, l'assenza di erogazione di corrispettivi economici a fronte delle prestazioni convenute, non compensabili con un prezzo ma solo ristorabili con un rimborso spese (in tal senso Cass. SS.UU. n. 9965/2017, Cass. SS.UU. n. 21770/2021 ed *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. III, n. 6034/2021; Sez. VI, n. 4206/2019; Sez. V, n. 3849/2013; Sez. III n. 324/2012).

In forza degli orientamenti sopra espressi, che hanno peraltro trovato compiuta espressione nelle norme positive dettate in tema di appalti pubblici (già nell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 50/2016 e ora nell'art. 7, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023), la riconduzione di una fattispecie all'art. 15 è in sé non solo autonoma, ma anche antitetica rispetto alla qualificazione come contratto sinallagmatico.

Certamente non si può ignorare come l'esigenza di distinguere fra le due figure, proprio perché affini quanto a natura consensuale ed a contrapposizione a fattispecie autoritative, sia stata originata dalla necessità di scongiurarne in concreto un utilizzo alternativo, con lo scopo di eludere l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica. Neppure si può pretermettere la considerazione per la quale, stante la possibilità di un uso distorsivo degli accordi ex art. 15 della legge n. 241/1990 in luogo di affidamenti contrattuali per le affinità fra i due istituti, risulta particolarmente rilevante operare la distinzione mediante una delibazione contenutistica concreta, cioè da effettuarsi "caso

per caso”, a fini di corretta qualificazione di ogni singola fattispecie prima ancora che di vaglio di legittimità.

Pur elaborata in tale specifico angolo prospettico, è però innegabile come l’individuazione di elementi distintivi propri abbia assunto generale valenza qualificatoria degli accordi in argomento, ormai aventi posizione identificativa specifica nell’ambito degli stessi strumenti di azione amministrativa concordata.

Indiscusso che sul piano sostanziale gli accordi, se fisiologicamente impostati e connotati, non sono contratti privatistici e neppure appalti pubblici e/o negozi ex art. 11 della legge n. 241/1990, bensì convenzioni di collaborazione fra amministrazioni pubbliche, resta da valutare una possibile riconduzione ad unità ai diversi effetti della categorizzazione fra gli atti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, con conseguente classificazione fra le fattispecie perimetrare, anche con riguardo ai limiti valore, dalla lett. g) di tale norma.

Sul punto, il Collegio – dopo ampio e approfondito confronto – evidenzia che la tesi dell’Ufficio di controllo, favorevole alla detta collocazione sotto la lett. g) degli accordi di cui trattasi e del provvedimento di approvazione, tende a privilegiare la natura convenzionale dei medesimi e non il loro principale tratto caratterizzante dato dalla finalità di mettere a fattor comune risorse e capacità operative per il miglior conseguimento, anche a fronte di finalità specifiche delle singole amministrazioni aderenti, dell’interesse generale sul quale trova convergenza l’attività istituzionale di ciascuna.

Per la migliore rappresentazione di tale specificità, viene in considerazione anche l’altra categoria classificatoria che – come quella degli altri contratti passivi, ma senza gli stessi limiti di valore – assume, nell’impianto dell’art. 3, comma 1, della richiamata legge n. 20/1994, portata di carattere generale e di norma di chiusura, identificabile

nella tipologia di fattispecie indicata dalla lett. c) quali atti di programmazione comportanti spese.

Il Collegio sottolinea come la acquisizione degli accordi ex art. 15 della legge n. 241/1990 in tale categoria possa rivelarsi meglio rispondente alla loro funzione di strumento di organizzazione e pianificazione dell'azione comune, senza precludere le deliberazioni contenutistiche utili ad eventualmente formulare ipotesi di riqualificazione delle fattispecie all'esame, con riclassificazioni idonee, ma anzi le consenta in un ambito oggettivamente più ampio perché privo degli sbarramenti di valore applicabili alla tipologia di provvedimenti di cui alla lett. g) del richiamato art. 3, comma 1.

Per le esposte considerazioni esprime il convincimento che il provvedimento all'esame, adottato dal Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, espressamente riferito all'approvazione di un accordo ex art. 15, della legge n. 241/1990 intercorso con la Regione Veneto nel quadro del rafforzamento di azioni condivise per l'individuazione precoce delle Nuove Sostanze Psicoattive (NPS), presenti prevalenza dell'aspetto programmatico e perciò configuri una forma di collaborazione istituzionale piuttosto da inquadrare, ai fini dell'acquisizione a controllo, nella tipologia di provvedimenti di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), della legge n. 20/1994, quale atto di programmazione comportante spese, rivenendo il medesimo la propria causa nella collaborazione istituzionale e nella condivisione di informazioni che, come specificato negli atti autorizzatori ed in particolare nella delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1550 del 30 dicembre 2025, *“rientrano nel principio della responsabilità condivisa sul contrasto della diffusione e dell'uso di sostanze stupefacenti a cui tutte le Amministrazioni pubbliche sono*

chiamate a partecipare in base a specifiche competenze” per meglio assicurare l’efficacia e l’efficienza dell’azione di prevenzione.

Il provvedimento, in quanto tale, va trattenuto a controllo senza limiti di valore ed essendo indenne da vizi di legittimità, va ammesso al visto e alla conseguente registrazione.

Deriva da quanto sopra che la questione del valore del contratto, significativa ai fini dell’assoggettabilità a controllo degli altri contratti passivi di cui all’art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, è nella specie irrilevante. Sulla stessa, pertanto, non vi è luogo a pronuncia in questa sede.

P. Q. M.

Ammette al visto e alla registrazione il provvedimento in epigrafe.

Il Relatore

Maria Luisa Romano
(firmato digitalmente)

Il Presidente

Manuela Arrigucci
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)