

**ORGANI DI RILIEVO COSTITUZIONALE E SISTEMA DEI CONTROLLI:
FRA POTESTÀ REGOLAMENTARE RAFFORZATA E TUTELA DELLE FUNZIONI***

GUERINO FARES**

SOMMARIO: 1. Gli organi di rilievo costituzionale nel quadro dei poteri pubblici. – 2. La delibera n. 1/2018 e la teorica degli organi di rilievo costituzionale di carattere magistratuale. – 3. La delibera n. 2/2019 e la tipologia dei controlli fra limiti esterni ed interni. – 4. I rapporti istituzionali fra Governo e Corte dei conti. – 5. L'autonomia regolamentare degli organi di rilievo costituzionale fra specialità della fonte costitutiva e incidenza dello *ius superveniens*. – 6. Le clausole di salvaguardia applicativa con particolare riguardo alle regioni a statuto speciale. – 7. Conclusioni: dall'indipendenza dell'organo alla insopprimibilità della funzione.

1. Gli organi di rilievo costituzionale nel quadro dei poteri pubblici

Cosa siano gli organi di rilievo (o a rilevanza) costituzionale è questione da sempre dibattuta già sul piano teorico.

Non ne troviamo una definizione né una elencazione nella Carta costituzionale che, tuttavia, nel titolo III della parte II dedica una sezione agli organi ausiliari del Governo identificandoli con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99) e con il Consiglio di Stato e la Corte dei conti (art. 100).

Come rilevato in dottrina, trattasi di organi che – benché accomunati dalla generale preordinazione a collaborare con gli organi costituzionali – risultano essere «molto diversi fra loro sia per motivi storici, sia per le funzioni che sono loro attribuite dalla Costituzione, sia per il ruolo peculiare che ciascuno di essi svolge nell'ambito dell'organizzazione pubblica»¹.

Gli organi ausiliari sono, per lo più, considerati come la categoria paradigmatica, se non come il sinonimo stesso, degli enti di rilievo costituzionale: fermo restando che non ne esauriscono l'ambito.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Roma Tre.

¹ M. SICLARI, *Altri organi*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2019, 555 s.

La figura degli organi di rilievo costituzionale solleva un groviglio di problemi che possono analizzarsi lungo almeno tre direttrici: a) la stessa congruenza di una qualificazione unitaria di organi ausiliari e organi di rilievo costituzionale; b) la distinzione degli organi di rilievo costituzionale dagli organi costituzionali; c) la scomposizione degli stessi in una o più sottospecie.

A] Quanto al primo punto, è stato posto seriamente in dubbio che il riferimento alla ausiliarità possa considerarsi corretto in relazione a tutti e tre i suddetti organi², per il fatto che essi esercitano funzioni eterogenee e in alcuni casi (Corte dei conti e Consiglio di Stato) sono dotati di poteri decisori veri e propri alieni da una logica servente o di strumentalità rispetto agli organi “ausiliati”.

In proposito è doveroso, innanzitutto, chiarire che il concetto di ausiliarità non sembra qui da intendersi come subordinazione gerarchica o soggezione dell’organo di rilievo costituzionale rispetto all’organo costituzionale, quanto, piuttosto, come posizione in forza della quale il primo esercita compiti di supporto rispetto al secondo, ferma restando – quanto meno per la Corte dei conti e il Consiglio di Stato – l’indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo in forza dell’art. 100, comma 3, Cost., che si esprime anche nell’esercizio di funzioni giurisdizionali e di controllo nei confronti di quest’ultimo.

Ciò premesso, la collocazione di tali organi in una sezione del capo riservato alla disciplina del Governo della Repubblica può suonare ad un primo impatto come stretta, parziale e riduttiva da due diverse angolazioni rimarcate in sede dottrinale: sul piano soggettivo, perché la funzione ausiliaria che i due citati organi esercitano non ha soltanto l’esecutivo quale destinatario ma anche le Camere e le Regioni³; sul piano oggettivo, perché oltre alla funzione ausiliaria gli stessi organi sono titolari anche di funzioni giurisdizionali speciali ai sensi dell’art. 103 Cost.⁴. Tuttavia, nella ricerca di possibili controdeduzioni a tali rilievi critici si potrebbe, da un lato, far leva sul dato storico per cui nel 1948 Regioni e TAR non erano state ancora istituiti e, dall’altro, soprattutto osservare come la qualificazione di organi ausiliari non pretenda di essere esaustiva e totalizzante tendendo, semplicemente, a rispecchiare parte della complessa realtà costitutiva delle entità in questione⁵.

B] Il secondo aspetto è quello che maggiormente investe la sostanza delle cose, traducendosi nel tentativo di individuare tratti tipici, autonomi ed unitari in capo agli organi di rilievo costituzionale, capaci di distinguerli dagli organi costituzionali.

Che si tratti di compito impegnativo lo conferma, in generale, il fatto che già l’espressione “organi ausiliari” è stata contestata per la sua incapacità di rappresentare una «vera categoria giuridica rigorosamente tecnica e definita»⁶.

² Da A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 405 s.

³ La collocazione sistematica fuorviante è stata, ad ogni modo, posta in luce da A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 406, muovendo dal presupposto che la funzione in esame deve svolgersi «in vista e al servizio degli interessi superiori e unitari della comunità statale (sono, infatti, da considerare organi dello Stato-comunità e non dello Stato-amministrazione)». Il Governo può considerarsi, all’un tempo, organo ausiliato e controllato, mentre per le regioni si consideri la portata del d.l. 174/2012, oltre alle argomentazioni sviluppate dalla sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2014 n. 39.

⁴ C. BARBATI, *L’attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002, 90 ss.

⁵ Del resto, gli stessi tribunali del contenzioso amministrativo, prima di assumere una definitiva configurazione giurisdizionale, si connotavano per la loro natura di organi collegiali inseriti nell’organizzazione del potere esecutivo con qualche garanzia di indipendenza e con funzioni di garanzia della giustizia nell’amministrazione (cfr., sul punto, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 477 ss.; V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2019, 1341 ss.).

⁶ Così G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 99.

Più nello specifico, consapevole della difficoltà di enucleare principi comuni utili a definire le nozioni di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, parte della dottrina ha espresso riserve sulla loro concreta e reale utilità⁷; altri, tuttavia, continuano viceversa a ritenere che il ricorso a simili formule concettuali consenta utilmente di delineare la forma di governo e le strutture fondamentali dello Stato⁸.

Il problema è aggravato dalla discordia che, a monte, circonda la definizione di organo costituzionale: il che rende scarsamente praticabile il ricorso al criterio di esclusione o differenza. Più, infatti, si sfuocano i confini definitivi della prima figura, più diviene complicato chiarire i contorni fisionomici dell'altra.

In sintesi, i criteri utilizzati nel tempo dalla dottrina per descrivere l'organo costituzionale possono ridursi a tre principali tipologie: 1) il criterio (formale) della fonte, secondo cui sono costituzionali gli organi la cui organizzazione e attività sono «regolati esclusivamente e pienamente dalla Costituzione»⁹; 2) il criterio (formale) della posizione dell'organo, basato sulla posizione di supremazia ed indipendenza che colloca l'organo al vertice dell'apparato statale¹⁰; 3) il criterio (sostanziale) della natura delle funzioni esercitate, che fonda la linea di discriminazione sulla capacità dell'organo costituzionale di esprimere una volontà di grado superiore rispetto a quella degli altri organi dello Stato¹¹.

Nel farsi carico delle obiezioni di quanti hanno fatto notare come il primo criterio non sia adeguatamente selettivo mentre il secondo trascura che anche gli organi di vertice dei diversi plessi giurisdizionali si segnalano per l'assenza di subordinazione gerarchica, altri ha prospettato la tesi per cui solo gli organi che operino ad un livello di potere immediatamente subordinato alla Costituzione formale sono meritevoli dell'attributo di organi costituzionali: tale requisito difetterebbe, viceversa, agli organi di mera rilevanza costituzionale, soggetti anche alle norme primarie¹².

Pur mancando ancora concezioni insuperabili e da tutti accolte, merita inoltre segnalare il pensiero di coloro che apprezzabilmente valorizzano il criterio sostanziale delle funzioni, ritenuto invece irrilevante dai fautori del secondo criterio, ma tuttavia a quest'ultimo lo associano

⁷ T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. III, Modena, 1996, 1035 ss., spec. 1058, ove, dopo aver espresso dubbi circa l'utilità del concetto, tanto teorica, nella prospettiva della scienza del diritto, quanto pratica, nella prospettiva degli operatori politici, l'a. invita il lettore a «riflettere sulla opportunità di continuare nei tentativi di individuare tali organi, almeno secondo criteri e metodi scientificamente validi e sperimentati».

⁸ G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990, 5; F.F. PAGANO, *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo "magistratuale" e l'indipendenza rinforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo (osservazioni a margine di Corte dei conti, Sezz. Riunite n. 1/2018/Cons.)*, in *ConsultaOnLine.it*, 2018, III, 590.

⁹ E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 93.

¹⁰ S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898, ora in *Scritti minori*, vol. I – *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 1 ss., il quale esclude che sia corretto prendere per punto di partenza la funzione esercitata dall'organo, poiché in tal campo divisioni nette e precise si può dire che non esistono, dovendosi riconoscere che anche gli organi costituzionali amministrano, di modo che la distinzione in esame «non è fino ad un certo punto distinzione di funzioni, ma riguarda più che altro la posizione che l'organo medesimo assume di fronte lo Stato» (10); similmente, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 244; P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, 78; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, 132 s.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, 147 ss.

¹¹ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972, 157.

¹² Gli organi a rilevanza costituzionale risponderebbero, pertanto, alla sola condizione necessaria della supremazia ed indipendenza, mentre gli organi costituzionali risulterebbero tali in quanto «investiti di funzioni di livello politico (indipendentemente dal contenuto oggettivo di tali funzioni) cioè in grado di operare ad un livello di potere in nessun caso subordinato a quello proprio delle norme primarie»: così E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, in *Arch. giur. Serafini*, 1965, 102.

indissolubilmente concludendo nel senso che sono da considerarsi di rilievo costituzionale tutti e soltanto «quegli organi che, pur disciplinati nelle loro attribuzioni essenziali dalla Carta costituzionale e posti in una posizione di indipendenza, esercitino funzioni diverse da quelle ascrivibili alla direzione politica dello Stato, quali, ad esempio, funzioni di controllo e giurisdizionali come avviene con riguardo alla Corte dei conti»¹³.

Un criterio di natura empirica è seguito, infine, da chi ritiene conveniente muovere dall'esame degli organi che vengono definiti costituzionali onde ricercare la ragione per cui ad essi viene attribuita tale qualifica: e conclude nel senso che «sulla base dell'assegnazione ad alcuni organi del potere di direzione politica (o, se si vuole, della attività di indirizzo politico) sono stati considerati organi costituzionali (con larga convergenza di opinioni) il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale. Con questa avvertenza: che alcuni di tali organi sarebbero costituzionali a) perché dotati di un potere decisionale, nel senso che partecipano attivamente al processo di direzione politica, mentre altri lo sarebbero b) perché a loro fa capo un potere di influenza, di condizionamento, di arresto provvisorio delle scelte operate dai primi»¹⁴.

C] La terza questione attiene alle distinzioni c.d. infra-categoriali: se, infatti, da una parte la nozione di organo ausiliario a rilevanza costituzionale potrebbe ben attagliarsi al CNEL che è assegnatario di funzioni di iniziativa legislativa e consultive volte ad introdurre nel processo decisionale il punto di vista delle categorie produttive in esso rappresentate¹⁵, la stessa non appare adatta a compendiare esattamente le funzioni di competenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, organi che – come si è già ricordato – sono entrambi titolari anche di distinte e consistenti attribuzioni giurisdizionali speciali¹⁶.

Se, pertanto, la stessa distinzione tra organi costituzionali e organi a rilevanza costituzionale è discussa e problematica, non ci si può meravigliare che nemmeno la figura degli organi c.d. di segno magistratuale, quale specie del *genus* organi a rilevanza costituzionale, renda agevole identificare uno *status* unificante che li rispecchi unitariamente, attesa la variabilità del grado di autonomia e indipendenza che ciascuno di essi esprime.

¹³ In questi termini F.F. PAGANO, *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo "magistratuale" e l'indipendenza rinforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo (osservazioni a margine di Corte dei conti, Sezz. Riunite n. 1/2018/Cons.)*, loc. ult. cit. Nello stesso senso, con specifico riguardo al CSM in quanto escluso dalla partecipazione alla funzione di indirizzo politico degli organi supremi, V. DE SANTIS, *Interrogativi "antichi" su "nuovi" conflitti tra poteri: l'autonomia del Consiglio superiore della magistratura e la giurisdizione contabile della Corte dei conti*, in *Oss. cost.*, 1/2017, 26 s. Ricorda come gli organi a rilevanza costituzionale non possono essere soppressi – e talvolta neppure riformati in tutto o in parte – se non mediante leggi di revisione costituzionale, A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 155.

¹⁴ T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 1050 ss., il quale specifica come il potere di decisione politica (inteso come potere decisionale) si incentrerebbe nel Governo e nel Parlamento mentre il potere di influenza, di condizionamento e di arresto temporaneo delle scelte operate dai predetti organi spetterebbe al Presidente della Repubblica e, in qualche misura, alla Corte costituzionale.

¹⁵ La dimensione più squisitamente politica del CNEL, quale organo ausiliario non solo del Governo ma anche delle Camere e che rappresenta interessi di categorie delle quali è portavoce è rimarcata da L. CAPPUCCIO, *Sub Art. 99*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1929 ss., la quale – al contrario – evidenzia come la Corte dei conti e il Consiglio di Stato partecipano al processo decisionale ponendosi come organi neutrali nel processo di formazione della decisione e compendiano, oltre a compiti di natura giurisdizionale, anche funzioni di controllo (la prima) e di consulenza giuridico-amministrativa (il secondo). Una minuziosa ricognizione dei caratteri del Consiglio è consultabile nel d.d.l. - Atto Camera n. 3566-A, presentato nella IX Legislatura e rubricato "Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro".

¹⁶ Sul punto cfr. M. SICLARI, *Altri organi*, cit., 556.

Accontentandosi della valenza descrittiva della partizione, utile a determinati fini e nei limiti dell'economia di un singolo giudizio e del relativo oggetto, ci si può non scandalizzare di fronte alla impossibilità di operare una compiuta sistematizzazione di tali categorie.

Ponendosi in un'ottica di valorizzazione del criterio “*case by case*” si comprende, allora, perché alla Corte dei conti, nelle decisioni in materia di controlli di seguito esposte e, in particolare, nella prima di esse ordinate in senso cronologico, sia stato possibile rilevare una pluralità di *status* cui riconnettere talune rilevanti conseguenze e, per l'effetto, «isolare un diverso grado di autonomia costituzionalmente garantita in ragione del carattere magistratuale che contraddistingue alcuni di questi organi, circostanza che postula la necessità di riconoscere loro un particolare e maggior grado di indipendenza nei confronti dell'Esecutivo rispetto ai restanti organi di rilievo costituzionale»¹⁷.

2. La delibera n. 1/2018 e la teorica degli organi di rilievo costituzionale di carattere magistratuale

La delibera 15 febbraio 2018 n. 1, adottata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, origina dal bisogno di fornire risposta ad un quesito inedito ma ben preciso, avente ad oggetto la applicabilità o meno alla stessa Corte dei conti della disposizione di cui all'art. 16, comma 1, L. 31 dicembre 2009 n. 196, a mente del quale “è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche”¹⁸.

Il punto di frizione fra la norma suesposta e la prassi invalsa presso l'organo contabile si può cogliere da un duplice punto di vista: a) quello giuridico-formale, rappresentato dal vigente regolamento di organizzazione approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2010 del 26 gennaio 2010, recettivo di una consolidata tradizione che vede il collegio dei revisori dei conti composto da due magistrati della Corte dei conti e da un dirigente della Corte medesima, con esclusione quindi di rappresentanti ministeriali; b) quello dei principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, volti a garantire alla stessa Corte una posizione di spiccata autonomia e indipendenza rispetto al Governo da cui discende la titolarità di un potere regolamentare atipico e rinforzato.

Nella delibera *de qua* non si manca di rilevare come l'art. 16, letto congiuntamente agli artt. 1 e 52 della stessa L. 196/2009, «sembrerebbe attribuire cogenza generale alle varie “disposizioni in materia di finanza pubblica” (fra cui quella sulla composizione dei collegi di revisione o sindacali)

¹⁷ F.F. PAGANO, *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo “magistratuale” e l'indipendenza rinforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo (osservazioni a margine di Corte dei conti, Sezz. Riunite n. 1/2018/Cons.)*, cit., 591, il quale, dopo aver evidenziato, esemplificativamente, come, da un lato, i TAR e i tribunali militari sono funzionalmente sottordinati alle autorità giurisdizionali di ultima istanza e, dall'altro, «il Governo, diversamente dagli altri organi costituzionali, non gode di autonomia finanziaria, che, invece, è riconosciuta ad organi ormai pacificamente annoverati tra quelli di rilevanza costituzionale quali il CSM, il CNEL e la stessa Corte dei conti», pone in luce le differenze sussistenti anche a livello di organi di autogoverno delle varie magistrature ricordando che «mentre con riferimento alla magistratura ordinaria la Costituzione contempla una scissione tra il vertice funzionale e quello organizzativo, di modo che, però, entrambi gli organi assumono rilievo costituzionale in quanto titolari di specifiche attribuzioni costituzionalmente sancite, con riferimento alle magistrature speciali la predetta distinzione appare molto meno netta».

¹⁸ F.F. PAGANO, *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo “magistratuale” e l'indipendenza rinforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo (osservazioni a margine di Corte dei conti, Sezz. Riunite n. 1/2018/Cons.)*, cit., 587, ravvisa la *ratio* della previsione nell'intento di rafforzare il controllo del Governo sulla gestione delle risorse pubbliche da parte delle P.A. e di rendere più incisivo il ruolo in sede di controllo contabile attraverso la conformazione strutturale dell'organo.

nei confronti di tutte le “amministrazioni pubbliche” individuate annualmente nel c.d. elenco ISTAT»¹⁹.

Al contempo, la Corte si fa carico di ampliare il *thema decidendum* cercando una soluzione di sistema che possa abbracciare tutti gli organi di rilievo costituzionale: uno sforzo che, tuttavia, appare fin da subito assai impegnativo, posta l’eterogeneità delle situazioni che la realtà normativa e fattuale mostra relativamente alla composizione degli organi di revisione incardinati presso le altre entità riconducibili al *genus* considerato (Consiglio superiore della magistratura, Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, Consiglio di Stato)²⁰.

Nel provvedimento in esame si individua, ad ogni modo, il nodo cruciale da sciogliere, consistente nella verifica circa il carattere – tassativo oppure no – delle clausole di salvaguardia applicativa pur stabilite dall’art. 1, comma 5 e dall’art. 52, comma 4, della L. 196/2009 ed aventi come beneficiari, rispettivamente, le autonomie territoriali a statuto speciale e gli organi costituzionali.

La delibera muove dall’implicito, ma non per questo meno importante, presupposto per cui la composizione dei collegi di revisione operanti presso i diversi organi sopra citati è emblematico riflesso della posizione che questi ultimi ricoprono nel nostro ordinamento costituzionale.

Tale assunto viene giustificato ricostruendo, sulla base di principi ricavabili da una serie di norme costituzionali, fra loro coordinate, un “percorso logico-giuridico che prende le mosse dalle disposizioni relative agli organi di rilevanza costituzionale in generale e alla Corte dei conti in particolare”.

Sono ben quattro i postulati che vengono richiamati e, a tal scopo, valorizzati: 1) gli organi di rilevanza costituzionale, non essendo inseriti nell’apparato amministrativo dello Stato-governo, non fanno capo allo Stato-amministrazione ma direttamente allo Stato-comunità (o Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle amministrazioni statali; 2) in sede di disciplina legislativa, agli organi di rilevanza costituzionale sono stati da sempre riconosciuti ampi margini di autorganizzazione, viceversa sconosciuti al plesso ordinario della pubblica amministrazione; 3) in ragione dell’interesse generale al corretto esercizio delle rilevanti funzioni affidate dalla Costituzione agli organi di rilevanza costituzionale, deve essere loro assicurata quanto meno la distinzione dal Governo, titolare dell’indirizzo politico di maggioranza; 4) detta esigenza di distinzione si presenta come particolarmente intensa nel caso degli organi a carattere magistratuale.

L’ultima proposizione offre alla Corte la piattaforma su cui sviluppare in modo più dettagliato la teoria degli organi di rilevanza costituzionale a carattere magistratuale: una prospettazione costruita sui principi di autonomia e indipendenza delle magistrature di fronte al Governo che conferiscono ad esse una “cifra” capace di contraddistinguerle differenziandole dagli altri organi di rilevanza

¹⁹ L’elenco di cui all’art. 1, comma 3, L. 31 dicembre 2009 n. 196 e s.m.i., presenta una perimetrazione più ampia rispetto a quella delle amministrazioni pubbliche in senso stretto in quanto finalizzato al conto economico consolidato della P.A. redatto, secondo criteri di ordine statistico-economico, sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario ai sensi del Regolamento UE n. 549/2013 sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea - SEC2010. La diversa latitudine delle due nozioni si giustifica evidentemente con l’esigenza di salvaguardare i saldi complessivi di finanza pubblica che esige di estendere, nel caso dell’elenco ISTAT, l’ambito soggettivo di applicazione in modo da non pregiudicare l’affidabilità della rappresentazione dei conti.

²⁰ Tale variegata realtà mostra un rilievo peculiare della magistratura contabile che esprime il presidente del collegio dei revisori presso il CSM e il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, mentre il Ministro dell’economia e delle finanze designa un componente presso il CNEL nonché presso lo stesso organo di autogoverno della giustizia amministrativa.

costituzionale “per i quali non risultano positivamente affermate garanzie autonomistiche di analogo livello”.

A tali conclusioni il Collegio giunge facendo leva su due principali argomenti confermativi e di riscontro.

Da una parte, entrano in gioco le guarentigie in termini di autonomia e terzietà che la Costituzione appresta per l'ordine giudiziario (art. 104, comma 1) e per le cosiddette magistrature speciali (artt. 100, comma 3, e 108, comma 2) che, a loro volta, si riflettono nella missione affidata alla Corte dei conti, come la Corte costituzionale ha avuto più volte modo di rimarcare, riconoscendolo quale organo di controllo posto in posizione di indipendenza e neutralità e volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria²¹.

Per inciso si noti, al riguardo, che, nel sottolineare le fondamentali ragioni della sua istituzione, la Corte non ha ommesso di ricordare come la stessa Consulta abbia predicato la natura di organo costituzionale anche per il CSM in virtù della sua sfera di autonomia avente fondamento implicito nell'art. 104 Cost.²².

Dall'altra parte, vengono evocati gli indizi ricavabili, sul piano legislativo, dal piano della autonoma gestione delle spese da parte di tali organi: autonomia finanziaria che dalle leggi – L. 195/1958 per il C.S.M., L. 186/1982 per il Consiglio di Stato, L. 20/1994 per la Corte dei conti – si ritrova poi traslata in altrettanti regolamenti di amministrazione finanziaria e contabile.

«Si tratta di regolamenti – si legge nella delibera – ben diversi da quelli (governativi, ministeriali o interministeriali) emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, giacché costituiscono espressione diretta dell'indipendenza “di fronte al Governo” riconosciuta dalla Costituzione ai tre organi di rilevanza costituzionale “tipizzati” dal carattere magistratuale, organi che risultano così titolari di una potestà regolamentare c.d. “atipica e rinforzata”..., produttiva di “*interna corporis*” traenti forza direttamente da uno specifico precetto di rango costituzionale, con una (formale) “*interpositio legislatoris*” che – lungi dal fissare principi, criteri e limiti – delega *in toto* la propria funzione “tutoria” allo strumento regolamentare di autonomia... ciò posto, sulla base dei testi legislativi sopra illustrati, può ritenersi pacificamente che il CSM, il Consiglio di Stato e la

²¹ Corte cost., 21 gennaio 1967 n. 1 e 27 gennaio 1995 n. 29. Quest'ultima decisione (pubbl. in *Giur. cost.*, 1995, 278 ss., con note di M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, e di A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*; nonché in *Regioni*, 1995, 1067 ss., con note di G. PASTORI, *Il controllo di gestione della Corte dei conti fra controllo e collaborazione*, e di G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una «svolta» nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*) ha messo in evidenza che «con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità».

²² Corte cost., 7 luglio 2016 n. 166, ord. Una tesi analoga è stata propugnata, in dottrina, a proposito della Corte dei conti da V. OLIVIERI SANGIACOMO, *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 1954, I, 80 ss., facendo leva sul collegamento diretto fra Parlamento e Corte in virtù del quale il sindacato politico delle Camere ha per indispensabile presupposto un precedente sindacato giuridico-finanziario su tutta la vasta attività amministrativa del Governo, offerto dal controllo preventivo di legittimità garantito dall'organo contabile.

Corte dei conti palesino un livello ordinamentale di autonomia contabile e finanziaria sostanzialmente paritetico».

In altre parole, il fondamento primario dello speciale potere regolamentare spettante agli organi di rilievo costituzionale a carattere magistratuale andrebbe immediatamente rintracciato nella Costituzione, risultando l'intermediazione legislativa solo formale e vincolata.

Il pregio costituzionale delle funzioni affidate agli organi giurisdizionali non esaurisce, tuttavia, lo scenario. La lettura del dato normativo fa emergere come componenti del collegio dei revisori di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze siano presenti non solo presso il CNEL, per effetto dell'art. 20, L. n. 936/1986, ma anche presso il consiglio di presidenza della magistratura amministrativa, militare e tributaria. Lo stesso non accade, invece, per il C.S.M. e la Corte dei conti, i cui organi di revisione già prevedono la presenza di magistrati contabili, ossia di «soggetti che, oltre a possedere le più elevate competenze tecnico-professionali sul piano giuscontabilistico, sono anche dotati degli altri requisiti di onorabilità, autonomia e indipendenza» previsti dalla normativa di riferimento.

Da qui, la possibilità di individuare ulteriori tratti distintivi all'interno degli organi giurisdizionali di rilievo costituzionale, isolando, quale oggetto specifico dell'analisi contingente, la posizione della Corte dei conti per il suo singolare grado di autonomia e indipendenza di fronte al Governo.

Da qui, l'ulteriore corollario, desunto in chiave logico-sistematica, per cui le clausole di salvaguardia contenute nella L. 196/2009 (artt. 1, comma 5, e 52, comma 4) non hanno carattere tassativo ma necessitano di un'interpretazione costituzionalmente orientata da svolgere di volta in volta e in modo adeguato.

In pratica, la Corte rovescia i termini del discorso: è l'assoggettamento dell'organo alle norme di finanza pubblica, e non la sua esenzione, a dover essere espressamente previsto nelle norme di rango legislativo. Ove tale espresso assoggettamento manchi, il collegio dei revisori dei conti resta legittimamente disciplinato dal regolamento che l'organo ha adottato in forza di disposizioni legislative – nel caso di specie, l'art. 4, L. n. 20/1994 – che costituiscono norme speciali, e perciò prevalenti su quelle generali pur se cronologicamente successive e di pari grado, in quanto attuative dell'autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale e, in ultima analisi, diretta declinazione della garanzia di indipendenza di cui all'art. 100, comma 3, Cost.

In sostanza, fra l'art. 4 della L. 20 del 1994 (attributivo alla Corte, con efficacia ricognitiva e non costitutiva, di un'ampia potestà regolamentare dal diretto fondamento costituzionale) e l'art. 1 della L. 196 del 2009 (che ha omissis di prevedere esplicitamente norme di salvaguardia per gli organi di rilievo costituzionale) viene ad instaurarsi una antinomia risolubile con il ricorso al criterio di specialità²³: ossia a quel criterio di natura logico-teoretica e di carattere relativo, in quanto riferito ad

²³ «La legge n. 20 del 1994, quale legge sulla giurisdizione e il controllo della magistratura contabile, ha un contenuto di specialità rispetto alle discipline impositive di obblighi nei confronti della generalità delle pubbliche amministrazioni e, per il suo valore ordinamentale, sembra modificabile o abrogabile solo in modo espresso da una legge puntualmente e inequivocabilmente diretta alla specifica disciplina della magistratura contabile»: così G. SCACCIA, *La Corte dei conti e il controllo contabile delle amministrazioni pubbliche. Note a prima lettura alla delibera 1/2018 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2019, 66, il quale, tuttavia, deplora la tesi della potestà regolamentare come fondata direttamente sulla Costituzione in quanto tendente alla autoreferenzialità, lesiva della portata garantistica della riserva di legge e incompatibile con la delega *in toto* della funzione tutoria alla fonte secondaria, e propone la lettura alternativa incline a riconoscere che «la mancata estensione alla Corte dei conti delle disposizioni in materia di finanza pubblica attinenti alla composizione del collegio dei revisori deriverebbe dal fatto che detta Corte non è – agli effetti della disciplina sul controllo contabile – assimilabile alle amministrazioni pubbliche».

uno specifico rapporto tra norme individuate, che consente di individuare la disposizione applicabile al caso concreto senza conseguenze per la residua validità dell'altra e facendo prevalere il rapporto contenutistico sulla successione temporale.

Nel nostro caso, benché anteriore, la norma del 1994 «regolando una fattispecie particolare rispetto ad altra di maggiore ampiezza (fattispecie generale) oggetto di diversa norma, la sottrae alla disciplina di quest'ultima»²⁴ e, quindi, della norma del 2009, la quale, peraltro, sebbene non includa la Corte nella clausola di salvaguardia applicativa, nemmeno la ricomprende espressamente nel proprio ambito applicativo²⁵, in presumibile ossequio all'esigenza costituzionalmente apprezzabile di preservare l'indipendenza e la neutralità della magistratura contabile.

Per valutare criticamente la posizione assunta dalla Corte dei conti occorre tener conto dei tre elementi centrali che emergono nella fattispecie: 1) il fatto che, a differenza di quanto legislativamente previsto per il collegio di revisione contabile del Consiglio di Stato (art. 37, comma 20, d.l. n. 98 del 2011), nel caso della Corte dei conti il legislatore, cui spetta pur sempre di definire le forme concrete di autonomia contabile e finanziaria nel rispetto del quadro costituzionale, non abbia ritenuto di prevedere la presenza di un rappresentante del Ministero; 2) l'omessa inclusione della Corte dei conti fra gli enti espressamente destinatari della clausola di salvaguardia; 3) la particolare e rafforzata posizione di indipendenza della Corte dei conti che esercita rilevanti poteri di controllo nei confronti dell'esecutivo, come si dirà in dettaglio nel par. 4.

Seguendo un approccio casistico, e combinando con tono sistematico fra loro i tre fattori sopra menzionati, appaiono condivisibili le conclusioni cui le sezioni riunite sono pervenute: nella misura in cui, lungi dall'ipotizzare discriminazioni nel grado di rispettiva indipendenza spettante alla stessa Corte e al Consiglio di Stato, rimarca il ruolo forte del regolamento di autonomia finanziaria adottato dal proprio Consiglio di Presidenza in difetto di espresse previsioni normative di segno contrario e, in ultima analisi, richiama con valore rafforzativo la tendenza sempre più avvertita a livello internazionale di tutelare l'indipendenza delle istituzioni che, come la Corte dei conti, svolgono superiori e fondamentali funzioni di controllo.

²⁴ F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 39, il quale rileva come il criterio della specialità debba considerarsi «espressivo della fondamentale istanza di giustizia sinteticamente esposta dal principio del *suum cuique tribuere*, secondo cui l'ordinamento deve essere vieppiù in grado di fornire risposte normative aderenti alla molteplicità delle manifestazioni del reale, garantendo che a situazioni diverse corrisponda un differenziato trattamento giuridico (cfr. art. 3, comma 1, Cost.)». Nel caso di specie, osserva F.F. PAGANO, *op. cit.*, 598, il sistema di norme speciali originato dalla peculiare posizione di indipendenza della Corte nei confronti del Governo «ricomprende non solo le norme regolamentari che concretamente disciplinano l'autonomia contabile e organizzativa della Corte, bensì la stessa previsione legislativa di cui al predetto art. 4, che di tale autonomia rappresenta il fondamento legislativo».

²⁵ Identifica la soluzione ermeneutica offerta dalle Sezioni riunite come il frutto del contestuale impiego del canone di specialità e dell'interpretazione costituzionalmente orientata, F.F. PAGANO, *op. cit.*, 597 s., aggiungendo come la Corte – nel rivolgere a legislatore e Governo un monito circa il modo in cui interpreta la propria posizione costituzionale considerando la potestà regolamentare come immanente rispetto alle funzioni ad essa intestate – si sia fatta carico della duplice esigenza di impedire l'applicazione della L. 196 al giudice contabile e di correggere in via interpretativa l'omissione negativa implicita dello stesso legislatore.

3. La delibera n. 2/2019 e la tipologia dei controlli fra limiti esterni ed interni

L'innovativa questione sottoposta al vaglio della Corte nel secondo procedimento si articola in una pluralità di sub-quesiti²⁶, che investono il più generale quadro sistematico e il concreto assetto operativo dei controlli affidati alla stessa Corte dei conti. Nella formulazione dell'ordinanza di rimessione l'oggetto del giudizio viene, infatti, individuato con riferimento «anche agli altri organi ausiliari e di rilevanza costituzionale, quasi sollecitando una sorta di ricomposizione unitaria del regime dei controlli per tale area, alla luce delle linee della richiamata pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018».

Pertanto, le Sezioni Riunite perimetrano in primo luogo il *thema decidendum* e il conseguente ambito della pronuncia e dei relativi effetti: effetti che «anche atteso l'avvenuto articolato confronto e la stessa prodromica attività istruttoria nella specie svolta, non possono che incentrarsi – ferma restando la valenza generale delle coordinate esaminate – sulla assoggettabilità a controllo ex art. 3, c. 4, della legge n. 20/1994 di un soggetto giuridico puntualmente inquadrabile quale il CNEL, alla luce della relativa disciplina primaria (legge n. 936 del 30 dicembre 1986)»²⁷.

Nell'economia della decisione, un ruolo centrale occupa il profilo inerente alle nozioni di “amministrazioni pubbliche” e, di riflesso, di “organi di rilievo costituzionale”.

Ai fini in discorso rileva non tanto la nozione di “amministrazioni pubbliche” di cui all'art. 1, comma 2, L. n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica)²⁸, quanto quella di cui all'art. 1, comma 2, D.lgs. n. 165/2001.

L'esclusione degli organi ausiliari e di rilevanza costituzionale dall'ambito riferibile alle amministrazioni pubbliche delle quali si occupa l'art. 1, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, cit., sembrerebbe indotta dallo stesso percorso argomentativo che condusse la Corte costituzionale, fin dal 1965 (sent. n. 26), a tenere distinti gli “organi dello Stato” dagli “uffici della pubblica amministrazione” di cui all'art. 97 Cost.²⁹.

²⁶ Che si tratti di questione emersa all'attenzione della Corte per la prima volta lo mette in risalto la deliberazione di remissione alle sezioni riunite (delib. n. 19/2018/G del 5 luglio 2018, adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), ove sono anche riassunte le argomentazioni rispettivamente a sostegno dell'estensione e della eccezione del CNEL rispetto alla disciplina generale sui controlli per le amministrazioni pubbliche.

²⁷ Sulla natura giuridica e le funzioni accessorie del CNEL, F. RATTO TRABUCCO, *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Riv. AIC*, 1/2018, 1 ss.

²⁸ In tale prospettiva, va altresì preliminarmente considerata la limitata valenza, ai fini in discorso, dell'ulteriore problematica, già affrontata e risolta nella citata delibera n. 1/2018, riguardante il più ampio perimetro delle “amministrazioni pubbliche” di cui all'art. 1, comma 2, della citata L. n. 196/2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica), che, ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, si riferisce agli enti ed ai soggetti individuati annualmente nel c.d. “elenco ISTAT” (utilizzato, come noto, per determinare i soggetti da inserire nel conto economico consolidato della P.A. e compilato con criteri di natura statistico-economica sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario di cui al regolamento UE n. 549/2013 sul Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea- SEC 2010). In tema, F.G. GRANDIS – G. MATTEI, *L'elenco ISTAT e la nozione di pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 2014, n. 1-2, 523 ss.

²⁹ L'ordinanza 12 febbraio 2019 n. 1006 del Consiglio di Stato, sez. V, di rimessione alla Corte di giustizia di questione relativa alla natura giuridica delle federazioni sportive – se le stesse siano configurabili o no alla stregua di organismi di diritto pubblico – rafforza una volta di più la dimensione sostanzialista o funzionale della nozione di pubblica amministrazione che, ormai da tempo, ha acquisito una valenza per così dire ambulatoria siccome condizionata dagli scopi che il legislatore, e in particolare quello europeo, si ripropone. Detta tecnica legislativa impone, nei fatti, di limitare la definizione cangiante di pubblica amministrazione al solo ambito che di volta in volta ne costituisce il fine o l'oggetto: dalla disciplina in materia di personale all'aggiudicazione dei pubblici appalti al conto economico consolidato delle P.A.; senza che i rispettivi presupposti possano condizionare segmenti diversi di legislazione, a loro volta ancorati a propri e specifici requisiti. Non è inutile rammentare, al riguardo, come anche il concetto di pubblica amministrazione ai fini

Sotto il più specifico versante del controllo possono richiamarsi le considerazioni della stessa Corte costituzionale, laddove – assumendo le coordinate di riferimento per come in questa sede rilevanti – ha osservato che «il controllo della Corte dei conti investe gli atti non in quanto amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione»³⁰, privilegiando così la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare la funzione di controllo: gli atti a quest'ultima riconducibili sono, pertanto, individuati secondo l'elemento della loro promanazione dal potere esecutivo o da altro plesso organico della P.A. cui, peraltro, rimane estraneo il CNEL sulla scorta delle considerazioni svolte dalla delibera del 2018 esaminata nel par. precedente³¹.

Assai rilevante, nell'economia di questa seconda pronuncia, è il tema dei c.d. limiti esterni.

Sul punto, la Corte dei conti si rifà ancora alla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, alla citata sentenza n. 143 del 1968 che, per gli organi costituzionali (Parlamento, Presidenza della repubblica, Corte costituzionale stessa), ha escluso l'assoggettamento ai controlli della Corte dei conti senza con ciò rinunciare a riconoscere univocamente, di questi ultimi, la portata generale in veste di garanzia obiettiva dell'ordinamento.

Il sistema dei controlli trova, invero, un solido ancoraggio e un sicuro fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale: in un contesto in cui sempre la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata»³².

dell'assunzione di cittadini stranieri, e in particolare comunitari, è stato inteso in senso decisamente più ristretto (cfr., sul punto, Cons. St., sez. VI, 24 luglio 2017 n. 3666).

³⁰ Corte cost., 30 dicembre 1968 n. 143.

³¹ Che il CNEL non faccia parte delle pubbliche amministrazioni cui si riferisce l'art. 1, comma 2. D.lgs. n. 165/2001, cit., non toglie che, come si è visto, esso non debba essere comunque assoggettato, in chiave funzionalistica, ad obblighi come quello di trasmissione dei flussi conoscitivi di pertinenza o a controlli limitati al rendiconto. Se da un lato, infatti, lo stesso legislatore (art. 3, comma 65, L. n. 244/2007, ma nello stesso senso già la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 18 gennaio 1995 n. 2) non menziona gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale fra gli enti destinatari del controllo sulla gestione i cui organi di controllo o vigilanza devono trasmettere le proprie relazioni alla Corte dei conti, è altrettanto vero, d'altro canto, che non è pensabile affrancare da qualsivoglia potere esterno di verifica attività amministrative strumentali alimentate con risorse finanziarie tratte dal bilancio statale o atti gestionali finanziati nello stesso modo come i contratti e gli atti di amministrazione del bilancio e del patrimonio o come gli atti di reclutamento nel personale che, difatti, nel caso del CNEL sono sottoposti al previo e condizionante potere autorizzativo della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'economia e delle finanze.

³² Corte cost., 7 giugno 2007 n. 179, § 3.2 del *Considerato in diritto*. Nella medesima decisione (pubblicata in *Giust. civ.*, 2008, I, 1613, con nota di C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*; in *Foro it.*, 2008, I, 88, con nota di G. D'AURIA, *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*; e in *Foro amm. – C.d.S.*, 2007, 2045, con nota di R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti*) si ribadisce il raccordo sistematico tra funzioni di controllo esterno di natura collaborativa e finalità di coordinamento della finanza pubblica, in particolare finalizzato a garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nel contesto dei correlati principi costituzionali, la cui portata è oggi rinvigorita dalla introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio (L. cost. n. 1 del 2012) e coinvolge pure le regioni a statuto speciale e province autonome. Peraltro, la stessa Consulta (sent. 10 marzo 2014 n. 40, in *Giur. it.*, 2014, 2263, con nota di A. SALA, *Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali*, e in *Foro it.*, 2015, I, 2674, con nota di G. D'AURIA, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*), nell'accentuare il carattere coercitivo dei controlli, non ha mancato di precisare

A loro volta, i limiti “esterni” si caratterizzano sulla base della tipologia e modalità di controllo, secondo una distinzione che traspare dalla stessa formulazione costituzionale, laddove si demarcano vari “moduli” e riferimenti soggettivi del controllo: preventivo su atti di Governo; successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; partecipazione al controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Seppur limitatamente ai riferiti e peculiari fini della delimitazione del controllo, le Sezioni riunite si spingono fino ad un inquadramento generale, seppur sintetico, delle categorie concettuali: precisando, peraltro, che nell’ordinanza di rimessione viene fatto riferimento al CNEL ed agli “organi ausiliari e di rilevanza costituzionale” unitariamente considerati, non rinvenendosi un preliminare vaglio delle peculiarità di ciascuno.

Esse evidenziano, da un lato, le diverse connotazioni soggettive di ciascuno degli organi *de quibus* e, dall’altro, i tratti comuni sottesi alla loro unitaria aggregazione: tratti la cui identificazione è stata valorizzata – benché con puntuali distinguo riferibili, in particolare, agli organi cc.dd. “a carattere magistratuale” – nella citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018 su cui ci si è soffermati in precedenza.

Va ricordato, in merito, che, mentre la qualificazione di organo ausiliario è direttamente attribuita dall’art. 99 Cost., quella di organo di rilievo costituzionale è frutto di elaborazione dottrina³³, rinvenendosene a livello legislativo una espressa menzione solo nella recente previsione di cui all’art. 1, comma 264, della legge di bilancio per il 2019; la stessa dottrina ha, al contempo, evidenziato le notevoli differenziazioni esistenti – che si riverberano poi anche sul piano operativo – con riguardo agli altri organi previsti nella Carta costituzionale.

Tuttavia, posto che, come rileva la stessa Corte, non pare esservi dubbio che, pur nelle sensibili differenze dei profili fisiognomici individuati in Costituzione e nelle conseguenti disposizioni di legge ordinaria, il tratto comune riconoscibile a tali organi sia l’estraneità ad una sussunzione del loro operato nell’ambito delle politiche pubbliche governative, il quesito centrale nella prospettiva contabile si risolve nell’alternativa inclusione/esclusione del CNEL ed altri organi ausiliari e di rilevanza costituzionale rispetto alla generale portata del controllo di ordine finanziario e contabile intestato alla Corte dei conti dall’art. 100, comma 2, Cost., anche alla luce dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

La condivisibile conclusione cui il Collegio perviene è nel senso della non infondatezza dei dubbi di piena applicabilità a detti organi del modulo di controllo gestionale *ex art. 3, comma 4, L. n. 20 del 1994*: muovendo dalla loro peculiare configurazione, per un verso esplicitamente sussunta a livello costituzionale, per altro verso differenziata rispetto all’ordinario plesso delle pubbliche amministrazioni cui, invece, alla stregua di quanto chiarito anche dalla Corte costituzionale (sent. n.

che la competenza delle regioni speciali e province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti in veste di organo terzo a servizio dello Stato-comunità, trattandosi di tipologie di sindacato ispirate e ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati: in pratica, gli accordi conclusi dallo Stato con le regioni a statuto speciale in un’ottica strumentale al rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell’UE in ordine alle politiche di bilancio e che, pertanto, riguardano le peculiari modalità di attuazione dei predetti vincoli nell’ambito del territorio provinciale e regionale, «non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell’intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti». In dottrina, il tema è ben approfondito da D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013.

³³ A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, cit., 153 ss.

470 del 1997)³⁴, si attaglia perfettamente il controllo sulla gestione.

Del resto, è la riconduzione dell'attività svolta nell'ambito delle politiche pubbliche governative, valutabile anche alla stregua delle interazioni dei documenti programmatici, e in particolare di quelli di bilancio, che va a connotare, in una sequenzialità multilivello, l'operato delle pubbliche amministrazioni.

Sul versante più propriamente afferente ai controlli di efficienza, strettamente correlati alla stessa realtà amministrativa sottesa, la complessità del quadro di riferimento normativo, associata alla pluralità degli organi per i quali è comunque predicabile la rilevanza costituzionale, non consente, pertanto, una vera e propria sovrapposibilità delle discipline regolatorie degli apparati ad essi serventi e, di conseguenza, rende recessivi modelli di verifica del relativo operato non calibrati sulle reali e specifiche dimensioni soggettive.

Ne deriva, conclusivamente, l'inevitabile divergenza rispetto alla disciplina prevista per la generalità delle amministrazioni pubbliche e, in parallelo, la fisiologica enucleazione di tratti distintivi per quegli organi che, a vario titolo e nella pluralità di forme previste dall'ordinamento, siano partecipi di funzioni di rilievo costituzionale.

Come già accennato, non è priva di significato la conformazione strutturale dei collegi dei revisori dei conti dei vari organi di rilievo costituzionale³⁵: che denota una decisa eterogeneità, associata ad una altrettanto spiccata differenziazione di regime giuridico anche per quanto concerne la regolazione degli adempimenti ritenuti propedeutici al controllo, come accade nella esecuzione, ove prevista, dell'obbligo concernente la trasmissione alla Corte dei rendiconti.

Si innesta, a questo punto, quale significativa chiave di lettura la tematica dei controlli e, segnatamente, della pluralità dei modelli di controllo che, seppur inquadrabili in un coerente quadro sistematico alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionale, divergono quanto a soggetti controllati, a modalità esecutive, a procedure e ad effetti. In tale prospettiva, il problema dell'*an* viene ad intrecciarsi strettamente con quello del *quomodo*: traducendosi, in particolare, nella ricerca di quale fra le possibili diversificate modalità di controllo affidate alla Corte dei conti, nonché delle sue articolazioni interne, possa addirsi al caso del CNEL, tenuto conto della specifica previsione

³⁴ Corte cost., 30 dicembre 1997 n. 470, in tema di determinazione degli enti soggetti al controllo della Corte dei conti, ove viene sintetizzato l'evoluzione di prospettiva dalla L. n. 259 del 1958 (che prevedeva, come presupposto per l'assoggettamento a controllo, l'esistenza della c.d. contribuzione statale ordinaria) alla L. n. 20 del 1994 (che prevede, agli stessi fini, il criterio generale della riconducibilità dell'ente alla nozione generale di pubblica amministrazione introducendo nuovi parametri di giudizio, avente ad oggetto non più la legittimità di singoli atti ma la gestione dell'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento). Per un commento alla decisione v. G. D'AURIA, *Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali*, in *Foro it.*, 1998, I, 1766 ss.

³⁵ Va, al riguardo, posto in adeguato risalto l'assetto organizzativo interno delineato dai regolamenti di autonomia dei vari Organi di rilievo costituzionale, che vede la presenza, nell'ambito dei rispettivi Collegi dei revisori dei conti, di magistrati della Corte dei conti (per il CSM, in base all'art. 48, comma 1, del vigente regolamento di amministrazione e contabilità; per il Consiglio di Stato, in base all'art. 37, comma 20, del decreto-legge n. 98 del 2011; per la Corte dei conti, in base all'art. 16, comma 2, del vigente regolamento di organizzazione e funzionamento; per il CNEL, in base all'art. 5, comma 1, del vigente regolamento interno degli organi): un "controllo di prossimità", dunque, che già conosce un'interazione con l'Istituzione superiore di controllo. La presenza di magistrati contabili fin dal primo livello della "catena dei controlli" può dunque valorizzare un proficuo raccordo con il controllo "esterno", che seppur differenziato rispetto a quello esercitato nei confronti della generalità delle "pubbliche amministrazioni", ne riprende taluni canoni generali. In tale logica, del resto, sono espressamente fatte salve dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 123 del 2011 tutte le speciali disposizioni in materia di controllo vigenti anche per "gli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile". Ed invero, nel generale raccordo tra organi di controllo "interni" – nella loro poliforme articolazione – ed "esterni", quelli di taglio contabile/finanziario hanno assunto specifica valenza, così assicurando, anche attraverso una fisiologica interazione, l'esigenza di assicurare la funzione intestata alla Corte dei conti di compiuta garanzia e di neutrale rappresentazione agli Organi elettivi.

normativa di cui all'art. 21, L. 936 del 1986, cit.³⁶.

Da questa angolatura, la problematica investe un delicato e generale ambito del controllo, stimolando una attenta riflessione, a fronte di un complesso quadro evolutivo, circa la persistente valenza di quanto prevalso nelle prassi applicative ed interpretative a ridosso della entrata in vigore della L. n. 20 del 1994.

«Non può non rilevarsi – si rammenta significativamente nella delibera in questione – l'attenzione che il legislatore ha inteso riconoscere, più di recente, alle modalità di controllo contabile-finanziario, anche al di là della specifica problematica in esame. E, del resto, l'attenzione del legislatore può ancor più trovare una *ratio* sostanziale nel delimitare un'area di controllo specificamente interessata alla dimensione del rispetto delle regole contabili e finanziarie, nel doveroso bilanciamento tra principi di autonomia e di uniformità, che ispirano il sistema sia sotto il profilo delle regole strettamente contabili (impostazione dei bilanci), sia sotto quello dell'applicazione delle norme di contenimento e riqualificazione della spesa».

Si segnala, a tal proposito, l'efficace rimando a quanto chiarito – a proposito di demarcazione concettuale ed ontologica tra rendiconti amministrativi e rendiconti degli enti – in altra occasione dalle stesse Sezioni riunite nell'ambito di una diversa fattispecie concernente la trasmissione dei rendiconti dei funzionari e commissari delegati, quali commissari di Governo, alla sezione regionale competente per territorio. La differenziazione, sul piano sistematico, della verifica dei rendiconti rispetto al controllo sulla gestione, si spiega con l'opportunità di qualificare il controllo di regolarità contabile sui rendiconti dovendosi, di quest'ultimo, cogliere «la peculiarità nel quadro più ampio dei controlli in generale e del controllo sulla gestione in particolare, fondato, come noto, anche su altri parametri (economicità, efficacia ed efficienza) e sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati».

Il quadro delle premesse viene completato dal prezioso collegamento con l'esperienza internazionale, cui è nota con sempre maggior nettezza la demarcazione tra controllo finanziario e controllo sulle gestioni³⁷.

Dopo aver puntualizzato la sostanziale diversità delle forme di controllo, la Corte si sofferma sull'esame dei parametri da applicare al CNEL, al fine di individuare il *quomodo* del controllo esercitabile e, in ultima analisi, di verificare se e come possa configurarsi una diversa modalità di esame, che seppure differenziata dalla tipica esplicitazione del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, L. n. 20/1994, risulti coerente con il quadro delle procedure e delle funzioni proprie della Corte, nel cui ambito è destinata a svolgere una precipua funzione la trasmissione del rendiconto contemplata dall'art. 21, comma 4, L. n. 936/1986.

Dopo aver precisato che compito della Corte dei conti è, una volta verificata la regolarità del rendiconto, riferirne al Parlamento, viene rivendicata la tradizione contabile e dottrinale che da tempo ormai valorizza la diretta e generale referenza della Corte nei confronti delle Camere, con riguardo

³⁶ Va, peraltro, adeguatamente considerato che la medesima previsione normativa (art. 21, L. n. 936 del 1986) fissa puntualmente l'obbligo di trasmissione del rendiconto alla Corte dei conti definendone l'effettiva portata.

³⁷ «Si pone dunque, a ben vedere, un profilo di comprensività/distinzione dei parametri del controllo. Senza qui soffermarsi sulle evidenti difformità geneticamente presenti anche nel quadro comparato tra *financial audit* e *performance audit* (pur laddove vadano a comporre il c.d. controllo "integrato"), è evidente la demarcazione sempre più netta tra controllo finanziario contabile e controllo sulle gestioni. A livello internazionale è infatti ben chiara la diversità tra revisione contabile e controllo sulla gestione, parlandosi, con una traduzione invero migliorabile, di "esecuzione del bilancio" (tale è la dizione utilizzata nella relazione della Corte dei conti europea), così come si usa la terminologia di "*financial performance*" per indicare proprio l'esame dei conti, i *financial accounts*»: così la delibera n. 2/2019, 14.

all'esame dei rendiconti delle gestioni pubbliche: in un contesto in cui risulta fondamentale la coerenza documentale, tanto esterna (raccordi con il rendiconto generale dello Stato) quanto interna (articolazione del bilancio, correttezza delle appostazioni e delle procedure contabili, ecc.).

Tutto quanto posto, il tema specifico dell'esame del rendiconto CNEL va quindi a risolversi nei limiti "interni" e, dunque, nella competenza delle diverse sezioni, e, prima ancora, come si è detto, nel loro ancoraggio ai moduli di riferimento sottesi alla attribuzione interna dei compiti³⁸.

Trattasi, in particolare, della competenza interna di cui all'art. 6, comma 2, del Regolamento per l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la delibera n. 14/DEL/2000 e ss.mm.ii.: come si legge nella delibera in esame, «lo specifico riferimento al citato art. 6, comma 2, è all'evidenza finalizzato a definire la questione di competenza interna potenzialmente consequenziale alle diverse prospettazioni e soluzioni dei rappresentati profili di massima e di particolare complessità, nella misura in cui vanno, appunto, sulla stessa ad incidere».

Una volta esclusa per il CNEL, al pari degli altri organi di rilievo costituzionale, l'assoggettabilità al controllo di efficienza gestionale, ne consegue il radicamento di una competenza della Corte in materia di controllo finanziario-contabile.

Esaurito l'*excursus* relativo ai controlli, per completezza del discorso va ricordato che – come chiarito anche di recente dalla stessa Corte dei conti in sede giurisdizionale³⁹ – la natura di organo di rilevanza costituzionale del CNEL non esclude, tuttavia, la giurisdizione della Corte sugli atti e provvedimenti amministrativi dei componenti del Consiglio che importino esborsi di denaro pubblico: nel definire i limiti esterni alla giurisdizione, è stato, in particolare, escluso che l'affidamento a privati di incarichi di collaborazione sia espressione della funzione di organizzazione interna dell'organo per il supporto dell'attività politica o abbia carattere strumentale rispetto a tale funzione primaria⁴⁰.

³⁸ È possibile ricondurre la competenza a due articolazioni interne di controllo rappresentate, rispettivamente, dalle Sezioni riunite, laddove si intenda riconnettere l'esame del rendiconto CNEL al rendiconto generale dello Stato o alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, e alla stessa sezione remittente con le chiarificazioni metodologiche esplicitate nel testo. Al riguardo, è il caso di precisare che il riparto interno di competenze fra le sezioni investite dell'esercizio del controllo sulla gestione di amministrazioni statali diverse dai ministeri è definito dal regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (delib. n. 14/DEL/2000), il cui art. 6 circoscrive le attribuzioni delle sezioni riunite, da un lato, al controllo di gestione di cui all'art. 5 e ai programmi di indagine intersettoriale relativi ad analisi generali di finanza pubblica (ma sembra esularvi la materia del controllo sulla gestione del CNEL e degli organi di rilievo costituzionale viceversa determinata in ragione del profilo soggettivo degli enti) e, dall'altro, alla presentazione del referto al Parlamento sulla base di una specifica previsione legislativa in tal senso (che, nel caso di specie, altrettanto manca).

³⁹ «La circostanza che la natura di organo di rilevanza costituzionale del Consiglio non consenta la assimilabilità esatta alla pubblica amministrazione e che ciò non renda applicabile al CNEL una delle tipologie di controllo intestate alla Corte dei conti, non si ripercuote sulla giurisdizione, immunizzando consiglieri, segretario generale e dipendenti del CNEL dalla soggezione all'azione di responsabilità amministrativa per condotte gestorie, ritenute non coerenti con i parametri normativi di riferimento ed implicanti l'impiego della provvista finanziaria pubblica. Con ogni evidenza, infatti, un conto è la verifica della rispondenza dei risultati della gestione agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, che, in qualche modo, potrebbe riverberarsi sulle funzioni tecnico-politiche dell'organo; altro conto è il sindacato sulla correttezza di specifiche condotte dei singoli appartenenti all'organo, intesa ad accertare la sussistenza di un danno erariale»: così Corte conti, sez. I giur. centr. app., 9 settembre 2019 n. 181, chiamata ad interrogarsi sui possibili riflessi in ambito giurisdizionale delle deliberazioni 1/2018 e 19/2019 assunte dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

⁴⁰ Precisa che «le deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e, perciò, situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione apicale di assoluta indipendenza e di reciproca parità», Corte conti, sez. I giur. centr. app., n. 181/2019, cit., sul presupposto che «se alla giurisdizione della Corte dei conti risultano soggetti anche privati, laddove utilizzino denaro

4. I rapporti istituzionali fra Governo e Corte dei conti

Come si è chiarito in precedenza, la disciplina di settore – nel caso che ci occupa, la normativa in materia di controlli – riservata a questo o a quell’ente è suscettibile di riflettere il peculiare e differente grado di indipendenza che lo stesso presenta rispetto all’Esecutivo, tenendo conto, oltre che della sua posizione costituzionale, della natura e tipologia dei poteri che gli sono attribuiti.

Infatti, anche a parità di fondamento costituzionale (art. 100), le diverse e specifiche attribuzioni rimesse alla Corte dei conti sembrano poter giustificare la particolare latitudine dello *status* di indipendenza dell’organo nei confronti del Governo, tale per cui essa non ha formato oggetto di disposizioni come quelle che, contemplando una presenza seppur minoritaria della componente governativa nel collegio di revisione contabile dell’organo, tendono in qualche misura a ridimensionare l’autonomia contabile di quest’ultimo.

Se passiamo in rassegna le norme espressive della missione istituzionale affidata dal nostro ordinamento alla Corte dei conti ne ricaviamo la sensazione che misure del tipo di quelle sopra menzionate potrebbero comprometterne la speciale condizione di indipendenza nei confronti del Governo, rendendo difficilmente conciliabile con la vocazione di supremo organo di controllo, tipica della Corte, un’intrusione nelle scelte di allocazione interna delle risorse da parte del soggetto da essa controllato per antonomasia⁴¹.

La cifra delle funzioni ausiliarie che la Corte svolge rispetto al Parlamento in chiave di controllo politico nei riguardi dell’Esecutivo è tangibile nell’esame di varie fattispecie normative: dagli artt. 25 e 26, r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 (rifiuto di registrazione con effetti impeditivi rispetto all’adozione di alcuni atti e, rispettivamente, registrazione con riserva dei decreti) all’art. 41 dello stesso r.d. 1214 (relazione annuale sul rendiconto dello Stato) e, ancora, all’art. 1, r.d.l. 9 febbraio 1939 n. 273, conv. in L. 2 giugno 1939 n. 739 (parere sulla cui base è stato, fra l’altro, adottato il d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 recante il codice di giustizia contabile)⁴².

L’autonomia e l’indipendenza della Corte dei conti nei confronti del Governo prevista dalla Costituzione – si legge, peraltro, nella delibera n. 1/2018 – appare ulteriormente rafforzata dal riconoscimento ottenuto anche sul piano internazionale, grazie alla Dichiarazione di Lima del 1977 (sezione 7) e alla Dichiarazione di Città del Messico del 2007 (principio 8), recepite dall’Assemblea generale dell’ONU con le risoluzioni A/66/209 del 22 dicembre 2011 e A/69/228 del 19 dicembre 2014.

Del resto, è considerazione elementare, ma non per questo priva di significato, che il Governo “dipende” dal Parlamento quanto ad esistenza e a legittimazione dell’operato ed è sottoposto ai controlli tecnici della Corte dei conti mentre quest’ultima è preservata dalla Costituzione rispetto ad

pubblico, a maggior ragione lo saranno i componenti di organi di rilevanza costituzionale, che spendano risorse pubbliche per finalità asseritamente istituzionali».

⁴¹ Evoca «legittime perplessità per l’indebita commistione che verrebbe in tal modo a prodursi fra vigilante e vigilato e la possibile attenuazione dell’indipendenza della Corte dei conti rispetto al potere politico», G. SCACCIA, *La Corte dei conti e il controllo contabile delle amministrazioni pubbliche. Note a prima lettura alla delibera 1/2018 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva*, cit., 57.

⁴² In dottrina, S. SCAGLIARINI, *Una strana alleanza. Consiglio di Stato e Corte dei conti alla (problematica) difesa delle loro prerogative*, in *Forum Quad. cost.*, settembre 2007, 1 ss.

ogni possibile ingerenza o altra forma di condizionamento da parte degli altri poteri dello Stato e dall'esecutivo in particolare⁴³.

La garanzia di autonomia ed indipendenza della Corte dei conti "di fronte al Governo" (art. 100, comma 3, Cost.) e alla pluralità di amministrazioni pubbliche in cui il potere esecutivo si articola rappresenta un'esigenza che, particolarmente avvertita durante i lavori della Costituente, si proietta nei contenuti della funzione suprema del controllo svolta dall'organo a ciò preposto dalla stessa Costituzione qual è la Corte dei conti.

La tutela della funzione, prima ancora che dell'organo cui viene affidata⁴⁴, postula la configurabilità di una specifica e autonoma funzione di controllo finanziario come coesistente alle istituzioni ed esercitata al servizio dello Stato-comunità e a garanzia neutra ed imparziale dell'equilibrio economico e gestionale dell'intero settore pubblico.

In un contesto storico in cui la Corte dei conti è stata *ab origine* investita del compito di assicurare la legalità dell'azione amministrativa, essa viene susseguentemente a porsi in rapporto di indipendenza di fronte al Governo, suo referente privilegiato, e vede dilatarsi l'area dei soggetti ausiliati fino alla sua identificazione con la Repubblica complessivamente intesa, secondo una linea di tendenza che riconnette il carattere ausiliario non all'organo ma alla funzione neutrale e conferita a garanzia di un interesse obiettivo dell'ordinamento⁴⁵.

Il sistema dei controlli, il cui carattere neutro ed imparziale è stato a più riprese rimarcato dalla Corte costituzionale⁴⁶, presuppone la massima estensione possibile dei requisiti di autonomia ed indipendenza compendiandone, al contempo, l'essenza.

Dallo stesso organo di giustizia costituzionale è stato efficacemente evidenziato che «il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei

⁴³ È pur vero, tuttavia, che allo stato il Governo nomina il Presidente della Corte mentre il Parlamento designa quattro membri del relativo Consiglio di Presidenza. Per approfondimenti sul tema, G. CARBONE, *Il rapporto Corte dei conti – Governo – Parlamento nel sistema della Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. VI – Autonomie e garanzie costituzionali, 69 ss. Ricorda che, nei confronti specifici del Parlamento, la Corte svolge «una funzione *ausiliaria*, consistente nel fornirgli i dati e le informazioni necessarie ad intervenire sul governo e sull'amministrazione con gli strumenti di sindacato politico e, se necessario, con lo strumento legislativo», G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti*, in *www.astrid.eu*, 2009, 5 del dattiloscritto.

⁴⁴ Afferma, sulla premessa della infelice collocazione della Corte dei conti tra gli organi ausiliari del Governo, retaggio dell'assetto pre-costituzionale, che «il tema dell'indipendenza è carattere dell'Istituzione e, dunque, cifra comune che si riflette sulle funzioni a essa intestate», F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Dir. econ.*, 2014, n. 3, 431, il quale, interrogandosi sul significato più autentico della ausiliarietà, ne evidenzia il contenuto per così dire multirelazionale, posto che la Corte si rapporta con tutte le autonomie contemplate dall'art. 114 Cost. e – dopo aver rilevato che l'ausiliarietà, pur richiamata con riferimento al Governo, non comporta un'esclusività di rapporto con il potere esecutivo né, tanto meno, alcun asservimento rispetto a quest'ultimo – nota altresì come «sottratta a un legame univoco con l'esecutivo, nei cui confronti, infatti, essa è "indipendente", la Corte si è progressivamente posizionata saldamente non solo in un contesto di ausilio al Parlamento, ma anche, più in generale, in seno all'ordinamento generale in prospettiva di ausilio alle varie componenti della Repubblica» (433).

⁴⁵ In tal senso, A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, 34; di diverso avviso, G. CARBONE, *Sub Art. 100*, in L. Ventura – G. Carbone, *Gli organi ausiliari*, Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, t. I, Bologna-Roma, 1994, 74 ss., il quale tende a negare autonomia alla funzione in quanto esercitata nel principale interesse dell'organo.

⁴⁶ Corte cost. 29 del 1995, cit., e 179 del 2007, cit. In dottrina, approfondimenti, rispettivamente, in G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1996, I, 1158 ss.; e ID., *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*, *ivi*, 2008, I, 90 ss.

conti di controllo sugli atti del Governo, qualifica lo *status* costituzionale della Corte dei conti medesima»⁴⁷.

Emblematico corollario della posizione istituzionale della Corte dei conti è, d'altra parte, l'ampiezza della sua autonomia finanziaria: se si tiene presente che la provvista di risorse condiziona fatalmente la funzionalità dell'organo, ne deriva che dall'autonomia finanziaria dipende la stessa autonomia funzionale della Corte e, dunque, l'adeguato e corretto adempimento delle sue attribuzioni.

Si è fatto notare, in proposito, come l'autonomia finanziaria di un ente serva per l'appunto «ad assicurare e garantire la sua stessa “autonomia” *tout court*, e cioè l'autonomia in senso assoluto, senza aggettivi, oltre che la sua indipendenza, soprattutto quando l'attribuzione delle risorse finanziarie per il suo funzionamento dipenderebbe, in alternativa e in caso di mancato riconoscimento di autonomia finanziaria, proprio dall'organo assoggettato al suo controllo, e cioè, dal Governo»⁴⁸.

5. L'autonomia regolamentare degli organi di rilievo costituzionale fra specialità della fonte costitutiva e incidenza dello *ius superveniens*

Si è sopra evidenziato come, nella ricostruzione teorica messa a punto dalla Corte dei conti, il potere regolamentare atipico e rinforzato proprio degli organi di rilievo costituzionale a carattere magistratuale troverebbe fondamento diretto nella Costituzione, di modo che l'interposizione legislativa finisce col giocare un ruolo soltanto formale e di fatto vincolato.

Da tale premessa la delibera n. 1/2018 fa discendere che soltanto la stessa Corte, sulla base dell'autonomia organizzativa che le è connaturata, potrebbe valutare l'opportunità di assumere un'idonea iniziativa regolamentare tesa a modulare al massimo grado il parametro di terzietà nella composizione del proprio collegio di revisori dei conti.

In tema va, ad ogni modo, segnalato il lungo “*obiter dictum*” sviluppato dalla pronuncia del 2019, in continuità con la pregressa delibera del 2018, nei termini generali conseguenti alla perimetrazione del tema di indagine.

Vi si legge, invero, che «per gli organi di rilevanza costituzionale si rinvencono nell'ordinamento specifiche disposizioni (per il CSM, art. 9 della legge n. 195/1958; per il Consiglio di Stato, art. 53-*bis* della legge n. 186/1982; per la Corte dei conti, art. 4 della legge n. 20/1994; per il CNEL, art. 20 della legge n. 936/1986) che ne hanno *singulatim* riconosciuto peculiari spazi di autonomia regolamentare, in particolar modo per quelli a carattere magistratuale». Nella deliberazione n. 1/2018 è stata infatti «sottolineata la diversità di tali ultimi regolamenti rispetto a quelli (governativi, ministeriali o interministeriali) emanati ai sensi dell'art. 17 L. n. 400/1988, quale “espressione diretta dell'indipendenza di fronte al Governo” riconosciuta dalla Costituzione ai tre

⁴⁷ Corte cost, 29 maggio 2002 n. 221, § 5.2 del *Considerato in diritto*, che, sul punto, si rifà alle concordi conclusioni raggiunte dalla sent. 17 maggio 2001 n. 139.

⁴⁸ Così T. MIELE, *L'autonomia della Corte dei conti e il potere regolamentare ad essa riconosciuto dalla legge*, in *Gazzetta forense*, settembre-ottobre 2018, 863 s., il quale aggiunge che «se la Corte dei conti non avesse autonomia finanziaria, o se la si volesse negare, si farebbe dipendere il funzionamento della stessa, e l'efficace ed effettivo svolgimento delle funzioni ad essa intestate dalla Costituzione, proprio dall'organo assoggettato al suo controllo. Il che, invero, sarebbe un paradosso, e sicuramente non sarebbe compatibile con un sistema costituzionale in cui, come regola di carattere generale, un organo di controllo esterno chiamato a svolgere, fra l'altro, anche un controllo preventivo di legittimità di carattere interdittivo e sanzionatorio, deve godere di autonomia ed indipendenza nei confronti dell'organo assoggettato a controllo».

organi di rilevanza costituzionale “tipizzati” dal carattere magistratuale, organi che risultano così titolari di una potestà regolamentare “atipica e rinforzata” (categoria già nota alla giurisprudenza amministrativa). Peculiarità derivante non solo dalla differenziata fonte normativa, connaturale alla riferita posizione ordinamentale, ed al conseguente ambito materiale di intervento, bensì anche dalle stesse autonome modalità procedurali».

Al riguardo, viene da domandarsi quali siano le possibili modalità e gli ambiti materiali di espressione di autonomia in sede regolamentare “atipica e rinforzata” da parte degli organi di rilevanza costituzionale “a carattere magistratuale”, in virtù della loro garanzia costituzionale di indipendenza rispetto al Governo.

Quanto alle modalità, esse sono evocate nelle due deliberazioni del 2018 e del 2019; la ricerca di nuovi ambiti materiali può, invece, preludere ad un rinnovato ruolo del controllo: proprio partendo da quanto sopra affermato potrebbe, in particolare, sorgere l’esigenza – su richiesta delle commissioni parlamentari e/o secondo un’esplicita programmazione – di una ricognizione di tematiche comuni e qualificanti. Infine – nel distinguere nettamente la funzione di controllo esterno da quello interno – potrebbero esserne valorizzati i raccordi enucleabili, ove rispondenti alle peculiarità dell’area di riferimento riservata agli organi di rilevanza costituzionale ed alle regole che ne presidiano l’autonomia.

Il potere regolamentare in materia di autonoma gestione delle spese è da considerarsi rafforzato per effetto della consistenza ed insopprimibilità della funzione: le norme, anche se subprimarie, che disciplinano gli aspetti contabili e finanziari dell’organo, presidiano insomma il carattere di autonomia e indipendenza che indefettibilmente connota l’esercizio dell’attività di controllo.

È in questo senso che sembra doversi leggere il rapporto fra l’art. 4, comma 1, L. 20/1994 e i regolamenti da esso autorizzati in tema di organizzazione, funzionamento, struttura dei bilanci e gestione delle spese⁴⁹: viene, in sostanza, in gioco un potere regolamentare che la predetta norma legittima – “delegando *in toto* la propria funzione”, come si legge nella delibera 1/2018 – attraverso una scelta costituzionalmente obbligata, pena la frustrazione della garanzia di indipendenza ed autonomia, immanente alla funzione, dianzi evocata.

Anche volendo trascurare altri esempi, perfino più ordinari, in cui la potestà regolamentare ha in qualche modo avuto premio sulle concezioni classiche della riserva di legge⁵⁰, è sufficiente osservare che la speciale forza del regolamento trae nel nostro caso legittimazione dal vincolo di assicurare un effettivo ed efficace svolgimento della funzione di controllo in un moderno ordinamento democratico: le disposizioni in oggetto della L. 20/1994 «in quanto speciali e attributive di una riserva regolamentare *ratione materiae*, operano in deroga al principio della *lex posterior* e in applicazione del principio della *lex specialis* e devono ritenersi prevalenti sulle norme primarie di carattere generale anche se successive»⁵¹.

⁴⁹ Detta disposizione dispone testualmente che la Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l’organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese.

⁵⁰ Ci si riferisce al caso dei regolamenti in materia di incentivi alle imprese per il raggiungimento degli obiettivi comunitari di promozione dei biocarburanti, su cui v. ampiamente M. MASSA, *Due sentenze ambiziose sul potere normativo dell’amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1088 ss.

⁵¹ In questi termini, T. MIELE, *op. cit.*, 863, il quale ricorda come l’art. 4, comma 1, della legge in esame rappresenta la diretta applicazione di quella autonomia strutturale, funzionale e finanziaria della Corte spettante alla stessa in forza delle disposizioni di cui agli artt. 100, commi 2 e 3, 103, comma 2, e 104, comma 1, Cost. Analogamente, è stato sostenuto che il sistema di contabilità del CSM è imperniato sul meccanismo della «riserva di regolamento», in nome dei principi costituzionali di autonomia e di indipendenza, tale per cui le norme generali di diritto comune non godono mai di una diretta ed immediata forza precettiva, nel ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (in G. U., 1^a serie spec.,

Le considerazioni svolte con riguardo alla funzione del controllo, che la Costituzione affida alla Corte dei conti, seguono una logica di tipo casistico lasciando impregiudicate eventuali esigenze di analoga tutela che dovessero porsi riguardo ad altri organi, come il Consiglio di Stato, titolari di funzioni altrettanto costituzionalmente indefettibili, quali quelle giurisdizionali.

Quel che rileva, in fondo, è il duplice criterio della caratura della funzione e della relazione con l'altro soggetto che, ingerendo nelle dinamiche del primo attraverso l'esercizio dei suoi poteri di controllo *lato sensu* inteso (sindacato contabile o giudiziale, nomina di organi e relativi componenti, ecc...), potrebbe turbare o mettere a repentaglio l'efficace svolgimento della funzione stessa.

D'altro canto, tanto più in un ambito come quello qui in esame, le generalizzazioni sono inopportune e potenzialmente foriere di tensioni interpretative: se – come correttamente rilevato in dottrina⁵² – il limite alla abrogazione della L. 20/1994 non sembra derivare tanto da una sua forza diretta quanto dal peso delle istanze costituzionali di preservare neutralità ed indipendenza dell'organo di controllo, il rischio di letture forzate resta dietro l'angolo se si abbandona la prospettiva del caso di specie per inferirne, ad es., la sistematica equiparazione fra i regolamenti della Corte dei conti e i regolamenti, teoricamente di altro rango, degli organi costituzionali quali le Camere, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale.

Ferma restando la diversa posizione ordinamentale delle due specie di organi, possono tuttavia crearsi dei punti di contatto nella misura in cui vengano in rilievo regolamenti che – seppur distinti tanto dai regolamenti dei predetti organi sovrani quanto da quelli governativi e ministeriali *ex art. 17, L. 400/1988* – siano da qualificarsi sostanzialmente, per le ragioni sopra esposte, come fonti a competenza costituzionalmente riservata in quanto muniti di un indiretto, ma non per questo meno intenso e pregnante, fondamento nella Costituzione.

6. Le clausole di salvaguardia applicativa con particolare riguardo alle regioni a statuto speciale

L'espressa inclusione delle regioni a statuto speciale fra i destinatari delle clausole di salvaguardia applicativa – «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti», recita l'art. 1, comma 5, L. 196/2009 – chiama il lettore ad interrogarsi, specularmente, sui caratteri dello statuto regolatorio in materia di controlli applicabile in via generale agli enti regionali.

I vincoli derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'UE, posti a carico indifferenziatamente dello Stato e di tutte le regioni ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., trovano oggi un precipitato specifico nel settore qui in esame: tenuto conto che le fonti sovranazionali danno

12 ottobre 2016 n. 41, 28 ss.), ove si parla del regolamento di amministrazione e contabilità dello stesso Consiglio come di «una fonte primaria del diritto valevole nell'ordinamento generale, di natura rafforzata in quanto scaturente dall'attribuzione di una specifica competenza autorganizzatoria dell'Organo, quale precipitato logico delle sue prerogative costituzionali», venendo in rilievo una potestà regolamentare che, dettando una disciplina di dettaglio della gestione contabile sostanzialmente esaustiva e completa, è da considerarsi ben produttiva di norme giuridiche in senso proprio valevoli *erga omnes*, munite del crisma della specialità e comportanti, in caso di inosservanza, un vizio di violazione di legge (sulla vicenda è, poi, intervenuta l'ordinanza 16 febbraio 2018 n. 31 della Corte costituzionale).

⁵² G. SCACCIA, *loc. cit.*, il quale contestualmente esclude che la L. 20/1994 possa fungere da norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale.

ampio e prioritario risalto al rispetto degli equilibri finanziari e che in senso analogo va letta la recente introduzione in Costituzione dei nuovi principi sul pareggio in bilancio⁵³.

In questa cornice, sempre più marcata appare la finalizzazione dei controlli all'accertamento e alla garanzia dell'equilibrio finanziario, quale risulta dalle regole interne di finanza pubblica nazionale ed internazionale, in chiave di accentuazione delle esigenze di coordinamento della "finanza pubblica allargata" che, in quanto tale, coinvolge anche regioni e province ad autonomia differenziata⁵⁴.

L'osservanza dei riformati principi costituzionali e dei vincoli posti dall'Unione Europea richiede invero la verifica non solo degli equilibri finanziari ma anche, insieme, di regolari e "sane" gestioni: emblematico, in questo senso, è il richiamo contenuto nella L. 131 del 2003 alla sana gestione finanziaria degli enti locali, concetto di derivazione comunitaria, e che ad un tempo, ne esprime in sintesi la complessa valenza e le relative potenzialità, manifestandone peraltro, anche sul piano terminologico, il rafforzato legame con le istanze sovranazionali. A tal fine, i profili finanziari di intersecano sempre più strettamente con quelli di verifica della concreta azione e gestione amministrativa⁵⁵.

Atteso il rilievo primario dei controlli finanziari, che chiamano in causa anche la responsabilità dello Stato nei confronti della Unione europea e trovano fondamento negli artt. 81, 117, comma 1, 119 e 120 Cost., i controlli sugli enti di autonomia vanno assumendo una fisionomia diversa, in altre parole un nuovo assetto a garanzia dei valori di autonomia, efficienza e legalità.

L'evoluzione del sistema ha portato la Corte dei conti a privilegiare, in coerenza con le sue origini e con il suo stesso "DNA", oltre che in linea con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, i moduli del controllo finanziario, anche nel soddisfacimento delle esigenze di matrice

⁵³ «La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, comunque, un'operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti, mentre un punto nodale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo sia nella fase formativa sia in quella consuntiva. Al riguardo, si pone in primo luogo l'esigenza della "verifica" delle eventuali violazioni dell'art. 81. Tale principio, come è noto, ha subito, soprattutto in relazione alle regole dell'Unione europea, un'evoluzione che ha condotto al suo riferimento non soltanto, come in passato, ai soli effetti nei riguardi del saldo netto da finanziare di competenza, ma anche a quelli sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A. A fronte di queste nuove sfide, che impattano sulle tecniche di copertura finanziaria delle leggi se non appare dubbio che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba continuare a conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni delle statuizioni dell'art. 81, viene anche ad approfondirsi il ruolo anche di giudice remittente della Corte dei conti»: così Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, Audizione sulla Proposta di legge A.C. 5603 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei deputati, 4 dicembre 2012, n. 30/AUD/12.

⁵⁴ Sul ruolo della Corte dei conti nel nuovo scenario della finanza pubblica allargata, A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Gazzetta forense*, settembre-ottobre 2018, 810 ss., spec. 820 ss.

⁵⁵ Già nella citata sentenza n. 29 del 1995 era stato evidenziato che l'attribuzione alla Corte dei conti, da parte della legge n. 20 del 1994, del controllo sulla gestione anche nei confronti delle amministrazioni regionali «non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza». Si è poi affermato (sentenza n. 267 del 2006) che la disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto maggior rilievo, «nel più ampio, ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza anche in relazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE». Su questi aspetti, diffusamente, C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in G. Corso – V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, vol. I, Milano, 2006, 463 ss.; e, più di recente, ID., *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo della Corte dei conti: osservazioni alla luce del codice di giustizia contabile*, relazione al convegno su "Il codice di giustizia contabile: bilanci e prospettive", Foggia, 5 aprile 2019.

sovranaZIONALE: la sottolineatura della natura finanziaria del controllo si colora di una crescente attualità nella sopravvenuta evoluzione dell'ordinamento, postulando un'esigenza di garanzia più complessa degli equilibri finanziari dello Stato e delle autonomie.

In questa visione prospettica si possono apprezzare le puntualizzazioni offerte dalla Corte costituzionale che si è premurata di evidenziare quanto risulti «ribadita e rafforzata la funzione di controllo intestata a un organo terzo e neutrale, a garanzia del rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte dei diversi livelli di governo»⁵⁶.

È utile richiamare anche gli argomenti che la stessa Corte utilizza a proposito dei rapporti tra le sfere di attribuzioni in materia di controlli esercitabili, rispettivamente, dalla Corte dei conti e dalle autonomie speciali sull'operato degli enti locali, per svolgere più ampie e generali considerazioni. È stato, precisamente, affermato che gli obblighi comunitari scaturiscono dalla coerenza delle norme europee anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato: laddove «quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria»⁵⁷.

In tale quadro si innesta, dunque, nel solco tracciato dal legislatore e dalla Corte costituzionale, la funzione svolta istituzionalmente dalla Corte dei conti, organo di giurisdizione terzo, imparziale ed indipendente, esterno all'esecutivo (*rectius*, agli esecutivi, nazionale e regionali) cui è affidato il compito di rappresentare in maniera unitaria la gestione delle risorse pubbliche, non solo dello Stato ma di tutte le amministrazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica complessiva secondo i rinnovati principi costituzionali nell'ambito di quella appartenenza all'Unione Europea che ha generato vincoli di bilancio a carico di enti statali e territoriali che si correlano al riequilibrio del debito pubblico⁵⁸.

Sul piano sistematico, pregevole appare la finalizzazione del controllo ad esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, come riaffermato

⁵⁶ Corte cost., 10 marzo 2014 n. 39, § 2 del *Considerando in diritto*. Entrambe le sentenze 39 e 40, coeve e di analoga impostazione, sono commentate da G. D'AURIA, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012*, in *Riv. Corte conti*, 2015, n. 5-6, 396 ss.

⁵⁷ Corte cost. n. 40 del 2014, cit., in cui viene chiarito che i controlli di legittimità attribuiti alla Corte dei conti, al fine di garantire il principio di stretta legalità in favore dello Stato-ordinamento, sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio; essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ivi comprese regioni a statuto speciale e province autonome, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai principi costituzionali di previa copertura ed equilibrio di bilancio, oltre che di coordinamento ed armonizzazione dei conti pubblici. Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante.

⁵⁸ In adesione al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (meglio conosciuto come *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con Legge 23 luglio 2012 n. 114, è stata approvata l'apposita legge costituzionale (n. 1 del 2012) che, come noto, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. In definitiva, oggi, rispetto al passato, la giurisprudenza costituzionale esprime una continuità rispetto ai pregressi indirizzi ma li arricchisce e completa di un ulteriore riferimento quale quello ai vincoli europei. È, così, che l'estensione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, per esempio determinata dal citato d.l. n. 174/2012, si giustifica non soltanto su quelle basi storico-normative che già erano state delineate nella riferita sentenza n. 29 del 1995, ma anche per onorare gli impegni e gli adempimenti che lo Stato italiano ha assunto nei confronti della UE e che contribuiscono a ridefinire il ruolo della Corte dei conti quale garante supremo delle esigenze unitarie di governo della finanza pubblica a fronte dei vincoli europei.

nelle motivazioni con cui la Corte costituzionale (sent. n. 179/2007, cit.) ha considerato in linea con i principi costituzionali la tipologia di controllo delineata dalla Legge finanziaria per il 2006. Nelle sentenze della Corte viene costantemente ribadito lo stretto nesso tra funzione del controllo ed esigenze correlate al coordinamento della finanza pubblica, arrivando a precisare che nel suo ambito materiale viene, appunto, a collocarsi sistematicamente il controllo esterno sulla gestione e, specialmente, i raccordi che coinvolgono pure regioni a statuto speciale e province ad autonomia differenziata, “non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata”.

Dal canto suo, il d.l. n. 174 del 2012, in un’ottica di rafforzamento del controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali, ne ha reso più incisivi gli strumenti⁵⁹. In quest’ottica, il controllo svolto su base territoriale dalle sezioni regionali, unitamente a quello posto in essere dalle sezioni centrali, rappresenta una essenziale base conoscitiva anche sotto il profilo finanziario nella valutazione delle politiche pubbliche: risultandone valorizzato il ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo fra diversi livelli di governo⁶⁰.

7. Conclusioni: dall’indipendenza dell’organo alla insopprimibilità della funzione

Le delibere, qui esaminate, della Corte dei conti hanno riportato alla ribalta, innervandole di nuovi spunti di riflessione, rilevanti tematiche di ordine concettuale su cui la scienza costituzionalistica non ha ancora trovato un approdo stabile e definitivo.

L’analisi coordinata delle due pronunce mostra che gli organi di rilievo costituzionale sono qualcosa di diverso dagli organi costituzionali ma non sempre e necessariamente qualcosa di meno rispetto ad essi potendo, ad es., esigere l’uniformità di trattamento giuridico quanto ad alcuni profili del regime dei controlli, e relativi tipi, intestati alla Corte dei conti. Fra gli organi di rilievo costituzionale ve ne sono, poi, alcuni – come quali magistratuali e, fra di essi, la Corte dei conti – che si collocano, per la posizione ricoperta e le funzioni svolte, al massimo livello di indipendenza rispetto al potere esecutivo, con le implicazioni di ordine costituzionalistico che ne derivano in punto di particolare resistenza della disciplina regolamentare interna concernente la composizione dei collegi interni di revisione.

⁵⁹ In particolare, ai sensi dell’art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012, in analogia a quanto previsto per gli enti locali, a seguito dell’accertamento, nell’ambito della verifica sui bilanci degli enti del SSN, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese o della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, sussiste l’obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, che devono verificarli nel termine di trenta giorni dal ricevimento. La norma prevede che ove non si provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. In dottrina, v. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013.

⁶⁰ Tale evoluzione esige una condivisione di informazioni, oltre ad un adeguato coordinamento e ad una efficace cooperazione tra i vari livelli. In tal senso, sembra percorribile anche il parallelo sviluppo delle funzioni della Corte: nella misura in cui alla centralità degli equilibri di bilancio e della armonizzazione possono corrispondere, in sede di esercizio dei controlli per come rimodulati dal d.l. n. 174 del 2012, potenzialità di verifica “tecnica” delle condizioni di sostenibilità finanziaria in una coerente prospettiva c.d. plurilivello.

Da quanto è emerso nel corso della trattazione, la mobilità dei confini che circondano la nozione stessa degli organi di rilevanza costituzionale è, del resto, da considerarsi inevitabile⁶¹.

Da una parte, infatti, l'utilizzo del criterio di esclusione o differenza non aiuta molto a causa della sfuggente delimitazione del termine stesso di confronto: la categoria degli organi costituzionali.

Dall'altra, poi, un peso consistente assume la *ratio* della classificazione degli organi, che può essere ispirata da finalità descrittive, didattico-scientifiche, storico-politiche, giuridiche, istituzionali.

Se, ad es., si lega l'esigenza tassonomica ad un piano più strettamente istituzionale, allora si potranno illustrare compiutamente le strutture dello Stato riconoscendo – conformemente ad una lettura autorevolmente proposta – che la figura dell'organo costituzionale concorre alla definizione della forma di governo quale «risultante della posizione di tutti i diversi organi costituzionali presenti nel sistema e del modo di ripartizione tra questi delle funzioni fondamentali dello Stato»⁶².

Analogamente, un'indagine volta a verificare le ripercussioni che l'avvento della Costituzione, segnando il passaggio dalla sovranità statale alla sovranità popolare, ha prodotto sulla configurazione di detti organi si mostra utile, anche a fini descrittivi e didattici, per effettuare una ricognizione, in punto di diritto positivo, degli elementi di discontinuità indotti dalla mutata concezione politica e culturale dello Stato.

Diverse sarebbero, invece, le conclusioni qualora volesse propugnarsi una teorizzazione stringente circa il valore giuridico correlabile in forma biunivoca alla categoria concettuale degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale⁶³.

Come è stato acutamente osservato, «l'unico effetto giuridico che deriva dal riconoscimento della natura costituzionale di un organo è la legittimità costituzionale delle norme che attribuiscono ad esso speciali prerogative (ma non, si badi, la diretta attribuzione delle prerogative in mancanza di una norma specifica)»⁶⁴.

La plastica dimostrazione di un tale assunto è fornita dalle argomentazioni che la Corte costituzionale ha svolto nell'ormai datato precedente di cui alla sent. n. 143 del 1968.

In altre parole, pur ammettendo che la locuzione “organi di rilievo costituzionale” sia capace di esprimere una sua autonomia identitaria sul piano concettuale ed ontologico, è forte il dubbio che all'attribuzione della qualifica possa conseguire in via diretta ed automatica l'applicabilità di uno specifico ed unitario statuto normativo che la contraddistingua in quanto tale.

Se questo è vero, l'utilità della classificazione risulta alquanto ridotta: tenuto conto che la stessa nozione di organo a r.c. è, a monte, assai incerta e scivolosa.

⁶¹ Significativo il monito di E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 111 s., secondo cui qualificando pur correttamente gli organi di rilievo costituzionale come «quelli che, espressamente contemplati dalla costituzione formale, siano anche situati in posizione di supremazia, al vertice del sistema» si dà corpo ad una definizione suscettibile di ricomprendere nel suo seno, almeno per larghissima parte, anche la categoria degli organi costituzionali; così come, ad ulteriore riprova della complessità della materia, il riferimento al livello della funzione non può intendersi come al suo contenuto oggettivo quanto, piuttosto, alla «posizione della funzione, cioè la particolare collocazione delle competenze proprie dell'organo costituzionale nel sistema generale delle funzioni statuali» (101).

⁶² E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 82.

⁶³ Nel senso che «la nozione di organo costituzionale è quanto mai controversa e problematica sul piano delle classificazioni giuridiche», T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 1056, per il quale, di conseguenza, «appare condivisibile la conclusione cui giunge Rescigno, secondo la quale l'individuazione degli organi costituzionali è “una questione di fatto, da decidere essenzialmente con criteri politici sulla base della realtà esistente (e quindi questione che può ricevere risposte diverse nel tempo senza che muti la Costituzione formale)”, vale a dire, a ben guardare, una individuazione che si avvale di criteri meramente empirici» per classificare gli organi costituzionali tali in quanto centri politici statali indipendenti.

⁶⁴ G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, cit., 5.

Fino a quando, infatti, ci si mantiene su un livello di accettabile genericità il discorso procede senza troppe insidie: in questa cornice va inquadrato il pensiero di chi ritiene «utilizzabile la nozione di organi a rilevanza costituzionale come organi che trovano direttamente nella Costituzione formale la fonte della propria esistenza e, almeno parzialmente, della propria normativa»⁶⁵.

Le cose cambiano se si pretende di individuare criteri classificatori precisi ed univoci ai fini della classificazione dei numerosi organi menzionati nella Carta costituzionale: Presidenza della Repubblica, Parlamento, Corte costituzionale, Governo, CSM, CNEL, assemblee regionali, Consiglio di Stato, Corte dei conti, magistrature con le loro articolazioni interne e i rispettivi organi di autogoverno.

Quali sono, in questa vasta congerie, gli organi dell'un tipo e quali quelli dell'altro tipo?

Non è un caso se la Corte costituzionale, fin dal 1968, ci ha messo in guardia circa il rischio di sopravvalutazione di concetti come quello di organi costituzionali quando occorre perimetrare l'ambito del controllo, contabile o giurisdizionale⁶⁶: se al primo, esercitato dalla Corte dei conti, è indubbiamente sottoposto un organo costituzionale come il Governo (sent. n. 143/1968), l'eventuale sottrazione degli organi di rilievo costituzionale al sindacato giurisdizionale deve giustificarsi puntualmente con l'obiettivo di favorire il buon adempimento di una funzione strumentale sottraendolo ad ogni interferenza che possa pregiudicare, ad es., l'esercizio imparziale della giustizia (sent. n. 44/1968)⁶⁷.

La labilità dei confini viene confermata dalle due delibere della Corte dei conti qui riportate: la prima – che costituisce per molti versi il presupposto della seconda – sembrerebbe dare un contributo alla ulteriore frammentazione o parcellizzazione degli organi di rilevanza costituzionale isolando al loro interno delle sottocategorie come quella degli organi a carattere magistratuale.

In realtà, può essere azzardato accusare la Corte di disgregazione di una categoria concettuale la quale, di per sé, non si presta ad una configurazione unitaria.

Piuttosto, l'operazione effettuata dalla delibera 1/2018 parrebbe quella di sospingere gli organi magistratuali oltre il confine degli organi di rilevanza costituzionale predicandone una cifra peculiare e una caratterizzazione rafforzata in termini di autonomia ed indipendenza che li assimilerebbe agli organi costituzionali veri e propri: non è chiaro, tuttavia, essendo mancato da parte del Collegio uno sviluppo più approfondito sul punto, se il risultato finale debba essere la creazione di una sottocategoria o magari il superamento della stessa nozione di organi di rilevanza costituzionale, assimilandoli tendenzialmente agli organi costituzionali anche travalicando la prospettiva dei controlli.

⁶⁵ G. LONG, *loc. ult. cit.*

⁶⁶ Non è, dunque, decisiva la formale etichettatura del singolo organo: è quanto emerso anche in altra fattispecie relativa al CSM, la cui qualifica di organo di rilievo costituzionale trae con sé una peculiare collocazione istituzionale associata ad autonomia finanziaria e di bilancio e ad una potestà regolamentare autonoma. In tal caso, tuttavia, la sez. giur. Lazio della Corte dei conti (sent. 17 febbraio 2016 n. 70, in *Foro it.*, 2016, III, 279 ss.), con prospettazione contestata dallo stesso Consiglio ha ritenuto che la natura strettamente amministrativa della funzione svolta dagli agenti contabili non li esonera dal controllo della stessa Corte, tanto più che alla competenza costituzionalmente sancita dell'Organo in questione non può essere riconosciuto quel carattere di sovranità che è caratteristica della assolutezza e preminenza della posizione del titolare della funzione.

⁶⁷ Nell'occasione la Corte (sent. 30 aprile 1968 n. 44) ha ritenuto che «la sottoposizione delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura ad un controllo di stretta legittimità da parte di un organo appartenente al potere giurisdizionale non sia, di per sé, tale da condurre necessariamente a vanificare o comunque ad attenuare l'efficacia della funzione garantista cui esse adempiono» (§ 5 del *Considerato in diritto*). In senso analogo, la sent. 25 luglio 2001 n. 292 ha confermato l'eccezionalità della deroga solo per gli organi supremi meritevoli di salvaguardia della piena autonomia costituzionale quali i due rami del Parlamento, la Presidenza della Repubblica e la stessa Corte costituzionale.

Tuttavia, a parte ogni ulteriore valutazione sulla congruità della scelta e relativi effetti, è possibile svolgere alcune osservazioni conclusive.

A destare attenzione è, in particolare, il tema delle possibili differenze fra autonomia e indipendenza: concetti spesso evocati in endiadi ma che non sempre esprimono una stessa intensità.

Restando all'esempio della Corte dei conti, il requisito dell'autonomia sembra ergersi essenzialmente a connotato dell'attività di controllo: senza, tuttavia, dimenticare che l'evoluzione dell'ordinamento attesta che le funzioni di controllo e giurisdizionale (quest'ultima, altrettanto autonoma) tendono, quanto meno in certi ambiti, ad intrecciarsi in modo inestricabile⁶⁸.

Più in generale, l'autonomia si declina in una pluralità di dimensioni – normativa, organizzativa, finanziaria, contabile, gestoria – di cui si è dato conto nelle pagine precedenti⁶⁹.

L'autonomia esalta, poi, la particolare indipendenza dell'organo ma non sempre ne riflette simmetricamente l'ampiezza: tenendo presente che il potere normativo trova comunque un limite nella misura in cui non può porsi contro la legge (artt. 104, 105 e 111 Cost., art. 53 c.p.p.).

Quanto rilevato induce a ritenere che trattasi di concetto polivalente i cui contenuti vanno riempiti alla stregua del contesto sistematico in cui ci si trova di volta in volta: l'autonomia è sì un predicato delle organizzazioni complesse e si manifesta anche nella possibilità di concorrere con la legge, ad es. nella regolamentazione dello stato giuridico del personale, ma pur sempre nel rispetto dei limiti dalla legge stessa tracciati. Limiti, questi ultimi, implicitamente sottesi al concetto di autonomia come autonormazione e tali per cui non è ammesso il conflitto con il cardine dell'ordinamento democratico rappresentato dal principio di legalità.

Alla doverosa esaltazione del grado di indipendenza assicurato agli organi a rilevanza costituzionale di tipo magistratuale non corrisponde, tuttavia, il riscontro di un grado di autonomia esercitabile in termini altrettanto assoluti o illimitati: prova ne sia, ad es., che i regolamenti interni – nemmeno quelli della magistratura ordinaria, che è la magistratura per antonomasia – non possono, del tutto liberamente, disciplinare trasferimenti e qualifiche o promozioni, in altre parole regolare senza limite alcuno tutti gli aspetti dello stato giuridico dei magistrati o le procedure concorsuali per gli appartenenti al corpo giudiziario, essendo la materia sottoposta a riserva di legge. E non è, infine, privo di senso il dato per cui rispetto alla ordinaria funzione amministrativa di applicazione della disciplina dello *status* giuridico dei magistrati e della organizzazione del sistema giudiziario, la legittimità delle volontà decisionali è sindacabile in sede giurisdizionale da parte di un organo esterno.

E, allora, l'elemento dell'indipendenza, con la sua peculiare intensità quale predicato di questo o di quell'organo, può costituire semmai l'effetto o la conseguenza della "cifra" dell'organo stesso, per come la Costituzione lo configura e lo dota di specifiche funzioni, ma difficilmente può assurgere a criterio classificatorio o a causa di attribuzione a monte di una data natura giuridica o di un livello

⁶⁸ In tema, M.T. POLITO, *Controllo e giurisdizione della Corte dei conti: cointestazione delle funzioni nell'esperienza della magistratura contabile*, in *Gazzetta forense*, settembre-ottobre 2018, 883 ss.

⁶⁹ Chiamata a pronunciarsi a proposito della prassi, rilevante dal punto di vista del diritto costituzionale, che esenta dalla giurisdizione contabile gli agenti contabili delle Camere e della Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale (sent. 10 luglio 1981 n. 129) ha ribadito che l'autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo: il che, nel caso di specie, «significa da un lato che spetta alle Camere ed alla Presidenza dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorieri; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali». L'indipendenza, del resto, è fondamentalmente un attributo delle *authorities*, pur non costituzionalizzate, nel nostro ordinamento.

speculare di autonomia, trattandosi di un concetto dai confini mobili e che mal si presta a graduazioni aprioristiche e puntualmente delimitate.

Quel che, in chiusura, appare meritevole di essere sottolineato è che una funzione coesistente all'ordinamento democratico, istituita e regolata dalla Costituzione, è insopprimibile e immodificabile prima ancora che (e a prescindere da) le garanzie di pari grado riservate all'organo di rilievo costituzionale incaricato, nello specifico, del suo indefettibile esercizio.