



La

Corte dei conti

N. 2/SSRRCO/QMIG/19

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Adolfo Teobaldo De Girolamo, Raffaele Dainelli, Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Simonetta Rosa, Ermanno Granelli, Fulvio Maria Longavita, Giovanni Coppola (1956), Fabio Viola;

Consiglieri:

Carmela Iamele, Roberto Benedetti, Stefano Siragusa, Antonello Colosimo, Vincenzo Palomba, Franco Massi, Cinzia Barisano, Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Francesco Targia, Luca Fazio, Alessandra Sanguigni, Giuseppe Imparato, Maria Laura Prislei, Alessandro Benigni, Valeria Franchi

Primo Referendario:

Donato Centrone;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTA la deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 19/2018/G assunta nell'adunanza del 5 luglio 2018;

VISTA l'ordinanza n. 17 del 18 settembre 2018, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito alle Sezioni riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia in ordine alla questione di competenza e di massima prospettata nella suddetta deliberazione;

UDITO, nell'adunanza del 21 gennaio 2019, il relatore Pres. Sez. Carlo Chiappinelli;

RITENUTO

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato in sede di esame collegiale degli esiti dell'indagine condotta in merito a *“La gestione finanziaria del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”* ha ravvisato la ricorrenza di una questione di competenza in materia di controllo, *che riveste, inoltre, i caratteri di questione di massima e di particolare complessità e rilevanza*, e, sospeso l'esame della relazione indicata.

La questione origina da una eccezione argomentata per iscritto in fase istruttoria e ribadita in pubblica adunanza dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nei confronti della funzione di controllo della Corte dei conti, sorretta ad avviso dello stesso, da quanto di recente espresso nella delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva, n. 1/2018. Precisamente, ha rilevato che, in merito alla sfera di autonomia che la Costituzione riserva agli Organi di rilevanza costituzionale, la predetta delibera ha affermato che essi *“non sono inseriti nell'apparato amministrativo dello Stato-Governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione, bensì direttamente allo Stato-comunità (o Stato-Ordinamento) in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle amministrazioni dello Stato”*. Tale posizione imporrebbe, da un lato, di escludere che il Consiglio sia

assoggettabile al controllo di cui all'art. 3, c. 4, della legge n. 20/1994, e, dall'altro, di interpretare l'obbligo di trasmissione del rendiconto alla Corte dei conti, introdotto a carico del CNEL dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, peraltro unitamente a previsioni ampliative dell'autonomia normativa dell'Organo, come adempimento di un obbligo di trasparenza, funzionale alla conoscenza degli aggregati di bilancio da parte della Corte dei conti.

Alla luce di siffatta eccezione la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha deliberato di chiedere al Presidente della Corte dei conti di deferire la risoluzione della questione alle Sezioni Riunite in sede di controllo, onde si pronunzino sui seguenti quesiti:

- 1) *se nei confronti del CNEL, e degli altri Organi ausiliari e di rilevanza costituzionale, possa esercitarsi il controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 e la Corte dei conti possa procedere con le modalità disciplinate dalla citata disposizione;*
- 2) *in caso negativo, se nei confronti del CNEL e dei predetti Organi possa esplicarsi la funzione di controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato di cui all'art. 100, comma 2, Cost., e:*
 - *quali ne siano le modalità di espletamento, in particolare se esso debba essere basato sull'analisi dei flussi di dati inerenti al bilancio e sul raccordo con il bilancio dello Stato, ed esitare nell'attività di referto al Parlamento;*
 - *quale sia l'articolazione interna della Corte dei conti competente a rendere le relative valutazioni, se la Sezione scrivente o altra;*
 - *quale sia l'ambito e la tipologia dei dati e informazioni oggetto delle valutazioni della competente articolazione della Corte dei conti;*
- 3) *nel caso ad entrambi i precedenti quesiti sia data risposta negativa, si chiede di chiarire se la Corte possa acquisire dati e informazioni sul CNEL e sugli Organi di pari rilievo, e trarne le relative valutazioni, nell'espletamento delle attività in seno alla funzione statale di indirizzo e coordinamento della finanza pubblica, e di indicare i criteri per conoscere quali dati, tra quelli acquisiti nel corso dell'istruttoria della presente indagine, la remittente Sezione debba trasmettere alla competente articolazione interna della Corte e quali altre informazioni questa possa ulteriormente acquisire.*

CONSIDERATO

I. Profili preliminari

La questione - pur ampliata dalla Sezione remittente negli articolati profili su riportati - origina, come riferito in fatto, da una eccezione posta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, argomentata per iscritto in fase istruttoria e ribadita in pubblica adunanza dal Rappresentante dello stesso Consiglio nei confronti della funzione di controllo della Corte dei conti, e più precisamente con riguardo a quella nella specie avviata in base all'art. 3, c. 4, della legge n. 20/1994.

In base a tale norma la Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico.

Le obiezioni mosse dal CNEL - che pure segnala apprezzamento sotto il profilo dei contenuti dello schema di relazione prodotto in sede di confronto istruttorio nel quadro delle iniziative intraprese dall'Organo con riguardo all'assetto normativo ed organizzativo interno - si articolano sostanzialmente su due concorrenti profili: quello della applicabilità o meno della disposizione *de qua* al CNEL, attesa la sfera di autonomia che la Costituzione riserva agli Organi di rilevanza costituzionale anche in base a quanto espresso nella delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018 in merito alla loro differenziata posizione rispetto alle pubbliche amministrazioni; quello, parallelo, di interpretare l'obbligo di trasmissione del rendiconto alla Corte dei conti, introdotto a carico del CNEL dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

A fronte di questi due centrali profili rappresentati dal CNEL la questione viene articolata in una pluralità di sub quesiti, che investono il più generale quadro sistematico e concreto assetto operativo dei controlli affidati alla Corte dei conti. Essa, infatti, viene riferita, nella formulazione

dell'ordinanza di rimessione, 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.

L'intervento di queste Sezioni Riunite viene invero espressamente richiesto al fine di definire le questioni di competenza interna ex 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., ravvisando nella fattispecie la ricorrenza di una questione di competenza in materia di controllo, che riveste, inoltre, i caratteri di questione di massima, di particolare complessità e rilevanza. Peraltro, la stessa ordinanza di rimessione, nel sollecitarne la definizione, prospetta la pluralità di competenze e momenti deliberativi delle Sezioni Riunite, evocandone altresì il ruolo di "*sede di individuazione e definizione degli indirizzi programmatici e dei criteri di riferimento del controllo*" (punto 10, secondo periodo, dell'ordinanza di rimessione) e la possibile adozione di una pronuncia di orientamento generale (richiamando, tra i precedenti, la delibera delle Sezioni Riunite n. 9/2012).

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.

Ritengono pertanto queste Sezioni riunite di dover preliminarmente definire il profilo della sede e dell'occasione adita, richiamate come si è detto in termini ampi, profilo che si riconnette alla definizione del *thema decidendum* ed al conseguente perimetro della pronuncia e dei suoi effetti. Questi, 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 30 dicembre 1986, n. 936) e della sua corretta interpretazione onde definirne la competente sede interna.

In questa prospettiva, che ancora la problematica ad una più puntuale immediata definizione, vanno dunque esaminate le pur necessarie coordinate generali di riferimento.

Come più diffusamente avanti esposto - e per vero emergente *per tabulas* dalla stessa ordinanza - non può ignorarsi, come chiave generale di lettura, la

presenza di una pluralità di modelli di controllo (quanto ai soggetti controllati, alle modalità, alle procedure, agli effetti) pur da considerare in un coerente quadro sistematico alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionale. In tal senso il problema dell'*an* viene strettamente ad intrecciarsi, nell'ordinanza di rimessione, con quello del *quomodo*: in sostanza della riconducibilità a quale delle possibili diversificate modalità di controllo affidate alla Corte dei conti, nonché delle sue interne articolazioni, possa ricondursi il controllo sul CNEL, attesa in particolare la specifica previsione normativa di cui all'art. 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Giova al riguardo richiamare taluni precedenti, in parte ripresi dallo stesso CNEL, che in atti fa riferimento all'indagine condotta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nel 2011 sulla "*Riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 74 del d.l. n. 112/2008*", nel corso della cui istruttoria (il CNEL medesimo) aveva fatto pervenire una nota del 24 ottobre 2011 sollevando problematiche analoghe a quelle ora esaminate. In quella occasione la Sezione non ha poi dato corso all'indagine rispetto alla specifica posizione del CNEL (cfr. delibera n. 23 /2014, adottata nell'adunanza del 4 dicembre 2014). In merito occorre precisare, tuttavia, che l'indagine suddetta, deliberata nel 2011 e ripresa nella programmazione per il 2014 con riferimento allo *ius superveniens* di cui al d.l. n. 95/2012, aveva carattere "*trasversale*", cioè non concerneva specificatamente la posizione del CNEL, bensì lo stato di applicazione dell'art. 74 del d.l. n. 112/2008, norma avente ambito soggettivo di applicazione generale. Per completezza il CNEL è stato interessato, al fine di una più compiuta ricognizione dei fenomeni esaminati, in occasione di altre analisi intersettoriali: si tratta delle deliberazioni n. 24/2004 e n. 10/2006, in tema di dirigenza, nonché della deliberazione n. 17/2015, relativa agli archivi di deposito delle amministrazioni statali nella *spending review*.

Tra i precedenti rinvenuti vanno richiamate pure le pronunce, ancorché risalenti, riferibili allo stesso CNEL (Sez. controllo Stato nn. 82 e 83 del 1996), che richiedono peraltro attento scrutinio: seppur in tale pronunce si faccia cenno all'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 ed ai parametri del controllo gestionale, le relative considerazioni paiono, peraltro, ancorate ad un esame di ordine più propriamente riferibile al controllo successivo di legittimità contabile, da valutare nella dinamica evoluzione dell'intero quadro dei controlli, come di seguito riassunta.

Tali elementi fattuali, che concorrono a chiarire il quadro di riferimento per quanto riguarda la specifica questione all'esame, vanno altresì a rappresentare profili da considerare in un coerente quadro sistematico ed evolutivo. Prima di operarne una sia pur sintetica ricognizione, con le

precisazioni ora esposte sul presente ambito decisionale, deve peraltro farsi un cenno alle possibili ricadute, *sub specie* delle procedure di controllo, della richiamata delibera delle Sezioni Riunite in sede consultiva, n. 1/2018, nei termini generali conseguenti alla riferita perimetrazione.

Non sfugge, invero, *prima facie*, oltre alla sensibile differenziazione di regime giuridico degli Organi ausiliari e di rilevanza costituzionale, anche per quanto concerne la regolazione degli adempimenti ritenuti propedeutici al controllo, come nella formulazione, ove presente, dell'obbligo concernente la trasmissione alla Corte dei rendiconti, la stessa non puntuale sovrapposibilità delle categorie di possibile aggregazione degli Organi *de quibus*, cui fanno riferimento, per un verso la Sezione remittente e, per altro verso, le richiamate Sezioni Riunite in sede consultiva.

In tale prospettiva, va altresì preliminarmente considerata la limitata valenza, ai fini in discorso, dell'ulteriore problematica, già affrontata nella citata delibera n. 1/2018, riguardante il più ampio perimetro delle "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 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).

II. I limiti "esterni"

II.1. Sempre al fine di una puntuale delimitazione del *thema decidendum* sulla base della stessa prospettazione adombrata dalla Sezione remittente, occorre invero esaminare i limiti "esterni" della funzione di controllo, prima ancora di quelli "interni", potendo risultare diversa la articolazione interna della Corte suscettibile di essere riconosciuta competente nelle diverse soluzioni prospettate.

In proposito, va chiarito che non sembrano rinvenirsi limiti "esterni" in senso assoluto, se non nei confronti degli Organi costituzionali (Parlamento, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale; cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 1968), attesa la funzione di controllo disegnata in Costituzione nei termini precisati dalla giurisprudenza della Consulta, che ne ha univocamente riconosciuto la portata generale in veste di garanzia obiettiva dell'ordinamento.

In tal senso convergono le possibili direttrici di analisi, sia che si ponga l'accento sulla natura delle risorse pubbliche, che *ex se* richiedono strumenti di garanzia e trasparenza, sia che si metta in evidenza l'ampiezza dell'area soggettiva di riferimento. Emblematica, in tal senso, la prospettiva accolta dalla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 179 del 2007, ha espressamente individuato un solido ancoraggio e un sicuro fondamento del sistema dei controlli nell'articolo 100 della Costituzione, che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale. La Corte costituzionale osserva: *"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"*.

Né ritiene il Collegio di soffermarsi, in questa sede, sul raccordo sistematico tra funzioni di controllo esterno e finalità di coordinamento della finanza pubblica, in particolare al fine di 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).

Possono, invece, individuarsi dei limiti "esterni" con riguardo alla tipologia e modalità di controllo. Siffatta distinzione 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).

Occorre, dunque, prima di individuare eventuali limiti "interni", soffermarsi, sempre sul versante "esterno", su di un duplice concorrente scrutinio, quello "soggettivo" dell'ente di riferimento e quello "oggettivo" del modulo e della modalità da seguire nell'esercizio del controllo.

Sotto il primo profilo - e limitatamente ai considerati peculiari fini di delimitazione del controllo - sembra necessario, anche per corrispondere a quanto richiesto dalla Sezione remittente, un sia pur rapido inquadramento generale, precisando peraltro che nell'ordinanza di rimessione vien fatto riferimento al CNEL ed agli *Organi ausiliari e di rilevanza costituzionale* unitariamente considerati, non rinvenendosi un preliminare vaglio delle peculiarità di ciascuno.

Senza dunque approfondire le ulteriori differenziazioni potenzialmente riconducibili ai profili di *ausiliarietà* (richiedendosi un necessario previo scrutinio laddove si intendesse procedere *funditus* ad un approfondimento delle singole figure), e nemmeno potersi qui soffermare sui molteplici tratti individuati, soprattutto dalla dottrina, occorre evidenziare, da un lato, le diverse connotazioni soggettive di ciascuno degli Organi *de quibus* e, dall'altro, i tratti comuni sottesi alla loro unitaria aggregazione. Detta identificazione di tratti comuni è stata valorizzata - seppur con puntuali distinguo riferibili in particolare agli Organi cc.dd. "a carattere magistratuale" - nella deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 1/2018.

II.2. Non appare inutile ricordare che, a differenza della qualificazione di Organo "ausiliario" direttamente attribuita dall'art. 99 Cost., quella di Organo di rilievo costituzionale è stata prodotta in sede dottrina (rinvenendosi 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, peraltro, evidenziato le notevoli differenziazioni esistenti - che si riverberano poi anche sul piano operativo - con riguardo agli altri Organi previsti nella Carta costituzionale.

Tale riflessione dottrina rileva peraltro, in questa sede, solo per le finalità di controllo e per quanto possa in qualche modo ricondursi alla specifica questione prospettata dal CNEL. Su di essa, dunque, specificamente, si soffermano queste Sezioni Riunite, limitandosi ad osservare, rispetto alla prospettazione della Sezione remittente, riferita anche agli altri *Organi ausiliari e di rilevanza costituzionale*, la generale portata del controllo di ordine finanziario e contabile intestato alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, Cost., anche alla luce dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò posto, non pare esservi dubbio che, pur nelle sensibili differenze dei profili fisiognomici individuati in Costituzione e nelle conseguenti disposizioni di legge ordinaria, tratto comune riconoscibile a tali Organi sia l'estraneità ad una sussunzione del loro operato nell'ambito delle politiche pubbliche governative. Al contrario tali profili, nelle interazioni dei documenti programmatici, in particolare di quelli di bilancio, vanno a connotare, in una sequenzialità anche multilivello, l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Tali aspetti, che maggiormente qualificano anche la programmazione del controllo sulla gestione, per come enucleabile dai relativi documenti programmatici delle Sezioni Riunite e della stessa Sezione remittente, pongono dunque non infondati dubbi di piena applicabilità del modulo di

controllo gestionale ex art. 4, comma 3, della legge n. 20/1994 ai citati Organi. E ciò laddove si intenda considerarne la peculiare configurazione, per un verso esplicitamente sussunta a livello costituzionale, per altro verso differenziata rispetto all'ordinario plesso delle "pubbliche amministrazioni" cui viene espressamente ricondotto il controllo sulla gestione ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (Corte costituzionale, sent. n. 470/1997).

L'esclusione degli *Organi ausiliari e di rilevanza costituzionale* dall'ambito riferibile alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, 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.

Sotto il più specifico versante del controllo possono richiamarsi le considerazioni della stessa Corte costituzionale (sent. n. 143 del 1968), laddove - nelle 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"*, privilegiando così la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare l'attività di controllo. In particolare è stata evidenziata, quale elemento per la riconduzione degli atti a controllo, la loro provenienza dall'Esecutivo o da altri Organi della P.A.

Alla luce di questi, pur risalenti, principi va dunque considerato quanto più di recente affermato dalla citata pronuncia delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 1/2018, secondo cui *"sul piano sistematico non sembra potersi prescindere da un percorso logico-giuridico che prenda le mosse dalle disposizioni relative agli Organi di rilevanza costituzionale in generale e alla Corte dei conti in particolare. Come è noto gli stessi Organi (di rilevanza costituzionale) non sono inseriti nell'apparato amministrativo dello Stato-governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione bensì direttamente allo Stato-comunità (o Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato di talché in sede di disciplina legislativa dei rispettivi assetti sono stati da sempre loro riconosciuti ampi margini di autorganizzazione sconosciuti al plesso "ordinario" della pubblica amministrazione. La loro diretta previsione in Costituzione sottintende il pregio costituzionale delle funzioni agli stessi affidate. È soprattutto in ragione dell'interesse generale al corretto esercizio di tali funzioni che deve esserne assicurata (quantomeno) la "distinzione" dal Governo titolare dell'indirizzo politico di maggioranza."* Tale comune esigenza, peraltro, è particolarmente intensa per gli Organi "a carattere magistratuale". I principi di "autonomia e indipendenza" di fronte al Governo, infatti, sono stati riconosciuti dalla

Costituzione, in particolare, al c.d. "Ordine giudiziario" (articolo 104, primo comma) e alle cc.dd. "Magistrature speciali" (articolo 100, terzo comma, e articolo 108, secondo comma).

Osservano, incidentalmente, queste Sezioni Riunite 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" (cfr. citata deliberazione n. 1/2018).

In tale pronuncia si è, invero, sottolineata la diversità di tali ultimi regolamenti rispetto a quelli (governativi, ministeriali o interministeriali) emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400/1988, quale "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 "atipica e rinforzata" (categoria già nota alla giurisprudenza amministrativa). Si tratta, a ben vedere, di una peculiarità derivante non solo dalla differenziata fonte normativa, connaturale alla riferita posizione ordinamentale ed al conseguente ambito materiale di intervento, ma anche dalle autonome modalità procedurali.

Analogamente, sotto il profilo della disciplina sostanziale, non può invero sfuggire all'interprete - pur nella non sempre univoca regolazione normativa - la circostanza che lo stesso Legislatore ha avuto cura, in più di un'occasione, in sede di definizione di misure di revisione della spesa, di indicare esplicitamente gli Organi *de quibus* quali destinatari di specifiche disposizioni, talora riferendosi anche alle articolazioni interne (basti citare, fra le tante, quelle recate dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010; ovvero dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 98/2011; ovvero dall'art. 1, comma 288, della legge n. 190/2014).

In definitiva, e senza qui soffermarsi sulla regolazione normativa esterna o interna valida per tali Organi, sul piano dei principi soccorrono all'interprete, *in primis*, le richiamate statuizioni della Corte costituzionale, da cui si ritiene possa desumersi una sorta di "dicotomia ontologica" - o, quanto meno, un principio generale di non immediata assimilabilità - rispetto alla generalità delle pubbliche amministrazioni e degli stessi "enti pubblici", categorie cui fanno talora congiunto riferimento (cfr., a mero titolo esemplificativo, articolo 67, comma 6, del decreto-legge n. 112/2008) alcune disposizioni di ordine finanziario.

Sul piano della disciplina attuativa delle norme generali vanno ad emergere due parallele considerazioni: la prima, quella di scrutinare possibili modalità ed 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 (SS.RR., citata deliberazione n. 1/2018); la seconda, quella di un rinnovato possibile ruolo del controllo. Proprio partendo da quanto affermato può infatti sorgere la esigenza - su richiesta delle Commissioni parlamentari e/o su esplicita programmazione - di una ricognizione di tematiche comuni e qualificanti.

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.

III. Il quadro evolutivo

Dalle considerazioni su esposte, al di là delle ulteriori peculiarità rinvenibili con riguardo agli Organi di rilevanza costituzionale “a carattere magistratuale”, emerge dunque una posizione differenziata rispetto alla

generalità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 di tutti tali Organi; posizione differenziata da cui consegue, anche per il CNEL, l'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai (soli) principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 165/2001 e la non applicabilità del modello del controllo in termini di efficienza gestionale ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, che ad esse fa diretto espresso riferimento.

Va, peraltro, adeguatamente considerata la stessa puntuale previsione normativa (art. 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936) in base a cui sussiste l'obbligo di trasmissione del rendiconto a questa Corte dei conti e la sua effettiva portata.

Da questo punto di vista la problematica investe un delicato e generale ambito del controllo, potendosi e dovendosi riflettere, a fronte di un complesso quadro evolutivo, della persistente valenza di quanto ritenuto a ridosso della entrata in vigore della l. n. 20 del 1994.

A tal fine si ritiene di dover richiamare quanto più di recente affermato da queste stesse Sezioni Riunite, seppur in diversa fattispecie attinente alla trasmissione dei rendiconti dei funzionari e commissari delegati, commissari di Governo, alla Sezione regionale territorialmente competente (obbligo previsto dall'art. 2, comma 2-*octies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, inserito, in sede di conversione, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10). Le stesse hanno infatti affermato che *“Al fine di pervenire ad una soluzione del quesito si deve pertanto necessariamente collocare il compito in parola nell'articolato, ma sistematico, corpus dei controlli assegnati alla Corte dei conti, per dedurne la corretta disciplina, anche alla luce della evoluzione normativa e giurisprudenziale. Un'evoluzione che induce anche a necessarie precisazioni volte a rendere pienamente coerente con tale sviluppo la portata di talune considerazioni emerse nella giurisprudenza maturata a ridosso dell'entrata in vigore della legge n. 20/1994, in base alle quali si è ritenuto che il controllo generalizzato della Corte dei conti sui rendiconti amministrativi venisse sostanzialmente limitato a quelli inclusi nei programmi annuali di controllo sulla gestione (Sezione controllo Sicilia n. 40/1995; Sezione controllo Stato n. 20/1997), salva la verifica della trasmissione di tutti i frontespizi”*.

Si è altresì affermato (non sfuggendo di certo la demarcazione concettuale ed ontogenica tra rendiconti amministrativi e rendiconti degli enti): *“Non si può invero prescindere dalla differenziazione, sul piano sistematico, della verifica dei rendiconti rispetto al controllo sulla gestione, al fine di qualificare il controllo di regolarità contabile sui rendiconti. Deve infatti cogliersene 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...”*

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*.

IV. I parametri

Essendosi chiarita la sostanziale diversità delle forme di controllo ora indicate, si può passare, di conseguenza, all'esame dei parametri che possono essere applicati con riguardo al CNEL, così individuando il *quomodo* del controllo da esercitare, verificando se e come possa configurarsi una diversa modalità di esame, che seppure differenziata dalla tipica esplicazione del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, risulti coerente con il quadro delle procedure e funzioni della Corte, in seno alle quali svolgerebbe la sua precipua funzione la trasmissione del rendiconto prevista dall'art. 21, comma 4, della legge n. 936/1986. Al riguardo va precisato che compito della stessa Corte dei conti è, una volta verificata la regolarità del rendiconto, riferirne al Parlamento.

In tal senso milita la tradizione contabile e dottrinale che già da tempo ha individuato una diretta generale referenza della Corte nei confronti del Parlamento, con riguardo all'esame dei rendiconti delle gestioni pubbliche.

Tale, a ben vedere, si configura anche l'esame del rendiconto annualmente reso dal CNEL, che garantisce la regolarità contabile e finanziaria, oltre che la coerenza documentale sia esterna (raccordi con il rendiconto generale dello Stato) che interna (articolazione del bilancio, correttezza delle appostazioni e delle procedure contabili, etc.).

Sul versante più propriamente afferente ai controlli di efficienza, strettamente correlati alla stessa realtà amministrativa sottesa, la complessità del quadro di riferimento normativo, per la pluralità degli Organi cui è comunque riconosciuta rilevanza costituzionale, non consente, per come si è detto, una piena sovrapponibilità delle discipline regolatorie degli apparati ad essi serventi (e, di conseguenza, rende recessivi moduli di verifica del relativo operato non calibrati sulle peculiari dimensioni soggettive).

Risulta invece evidente, per quanto si è detto, il discostarsi dalla disciplina prevista per la generalità delle amministrazioni pubbliche e, in parallelo, la fisiologica enucleazione di tratti distintivi per (gli apparati serventi di) quegli Organi che a vario titolo, e nella pluralità di forme previste dall'ordinamento, siano partecipi di funzioni di rilievo costituzionale.

Non può non rilevarsi, infine, 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.

In tal senso, e dunque con riferimento specifico al tema in esame, pur profilandosi la fisiologica convergenza dei due momenti nelle analisi concernenti il perimetro proprio dell'apparato amministrativo centrale e locale servente alle politiche governative, non appare preclusa, ma anzi da considerare come necessaria, la possibile enucleazione dell'accennato modulo contabile/finanziario, anche in relazione alle specifiche fisionomie soggettive ed ai documenti di bilancio oggetto di controllo.

Infine - nel distinguere nettamente la funzione di controllo esterno da quello interno - potrebbero esserne valorizzati i raccordi enucleabili, ove funzionali alle peculiarità dell'area di riferimento riservata agli Organi di rilevanza costituzionale ed alle regole che ne presidiano l'autonomia.

V. I limiti "interni"

Tutto ciò posto, il tema specifico dell'esame del rendiconto CNEL va quindi a risolversi sui limiti "interni", *rectius* sulla competenza delle diverse sezioni, e, prima ancora, come si è detto, nel loro ancoraggio ai moduli di riferimento sottesi alla attribuzione interna dei compiti. Ed invero è possibile, consequenzialmente a quanto su esposto, ricondursi a due articolazioni interne, come prospettato dalla stessa Sezione remittente:

- quella delle Sezioni Riunite in sede di controllo, laddove si intenda riconnettere l'esame del rendiconto CNEL al rendiconto generale dello Stato o alla funzione di coordinamento della finanza pubblica,

ovvero

- alla stessa Sezione remittente, con le necessarie chiarificazioni metodologiche sopra esposte e che seguono.

Una volta esclusa per il CNEL (al pari degli altri Organi di rilievo costituzionale) la soggezione al controllo di efficienza gestionale ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, si ritiene che la competenza della Sezione remittente possa esplicitarsi, con specifico riferimento all'oggetto della presente deliberazione, tenuto conto delle surrichiamate deliberazioni ed alla luce del correlato quadro evolutivo, attraverso il modulo del controllo finanziario-contabile, il cui generale fondamento si rinviene nell'art. 100, comma 2, della Costituzione.

Sul piano operativo si pongono diverse convergenti considerazioni: da un lato, la puntuale delimitazione degli interventi rimessi alle Sezioni Riunite in base alle previsioni del vigente regolamento sulle funzioni di controllo; dall'altro la esplicita intestazione di diverse competenze - ancorché da inquadrare e circoscrivere correttamente nei termini sopra indicati - alla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. La stessa è infatti competente, in base alle previsioni del citato regolamento, ad esercitare il controllo anche su amministrazioni dello Stato diverse dai Ministeri, ed in particolare su Autorità indipendenti ed Agenzie.

La distinta collocazione di tale funzione appare invero coerente anche con quanto esposto in ordine alla applicabilità di parametri e tempistica diversi da quelli della ordinaria programmazione, da rapportare invece alla peculiare conformazione soggettiva di cui si sono richiamati i tratti ordinamentali salienti.

Conclusivamente - ferma restando la già chiarita differenziata perimetrazione soggettiva - si rinviene nell'art. 100, comma 2, della Costituzione, anche alla luce dei principi di coordinamento della finanza pubblica e della giurisprudenza della Corte costituzionale, il fondamento di una generale competenza di controllo di ordine finanziario e contabile intestata alla Corte dei conti, per come declinata dalla normativa primaria di riferimento.

Pertanto, l'esame del rendiconto del CNEL, da inviare ai sensi dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, è svolto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ed è finalizzato alla verifica di regolarità contabile e finanziaria nella prospettiva del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i principi stabiliti dall'Unione europea, con esclusione del controllo in termini di efficienza gestionale ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, secondo i criteri sopra enunciati.

P.Q.M.

La questione sottoposta all'esame delle Sezioni riunite in sede di controllo va risolta alla stregua delle considerazioni che precedono.

IL RELATORE

Carlo Chiappinelli

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 26 febbraio 2019

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio