

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2019

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

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 CONSULTIVA¹

di Gino Scaccia

professore ordinario Università di Teramo e LUISS Guido Carli di Roma.

Sommario

- 1) Prologo
 - 2) La posizione degli organi di rilevanza costituzionale “a carattere magistratuale” nell’ordinamento nazionale
 - 3) L’attribuzione di fondamento costituzionale indiretto alla potestà regolamentare della Corte dei conti.
 - 4) Le soluzioni alternative praticabili
- Segue testo della deliberazione in commento

1. Prologo

Chiamata a rinnovare la composizione del proprio collegio dei revisori, la Corte dei conti si è trovata nella necessità di valutare se dovesse ad essa applicarsi l’art. 16, comma 1, della legge 196 del 2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), a tenore del quale “*Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica [...] è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell’economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche*”. Il collegio dei revisori del giudice contabile, infatti, è stato fino ad oggi composto da due magistrati e da un dirigente della Corte, in forza dell’art. 16, comma 2, del regolamento di organizzazione di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1 del 26 gennaio 2010.

Le disposizioni della richiamata legge n. 196 si applicano – ai sensi dell’art. 1 – a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nell’allegato ISTAT posto a base del conto economico consolidato², con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali, degli enti e organismi da questi ultimi vigilati e degli organi costituzionali: Presidenza della Repubblica, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati e Corte costituzionale, ai quali trovano applicazione soltanto “*in quanto ritenute compatibili con la sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali organi*” (art. 52, comma 4, legge 196/2009).

La Corte dei conti, che compare nell’allegato ISTAT e testualmente non è richiamata fra i soggetti beneficiari delle citate clausole di esclusione, sembrerebbe dunque non potersi sottrarre a una modifica nella composizione del proprio collegio dei revisori. Senonché, la previsione che in tale collegio sieda un rappresentante del Governo, e cioè dell’organo istituzionalmente assoggettato alle attività di controllo della magistratura contabile, può suscitare 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.

Comprensibile, pertanto, che il Presidente della Corte abbia sollecitato le Sezioni riunite – appositamente a ciò convocate in sede consultiva – a dirimere la questione interpretativa se le clausole di salvaguardia applicativa della legge 196 del 2009 disposte in favore degli enti pubblici territoriali e degli organi costituzionali abbiano o meno carattere tassativo. Con la deliberazione n. 1 del 2 marzo 2018 il collegio ha escluso tale tassatività, concludendo nel senso che la Corte dei conti, al pari del CSM e del Consiglio di Stato, quali organi di rilevanza costituzionale a carattere magistratuale,

¹ Articolo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

² Si tratta dell’allegato ISTAT assunto a base del conto economico consolidato ai fini calcolo dei parametri di stabilità europei, pubblicato annualmente nella Gazzetta Ufficiale (cfr. ultimo Comunicato Istat 30 settembre 2016, in GU Serie Generale n.229 del 30.09.2016).

restino soggetti alle varie disposizioni in materia di finanza pubblica soltanto allorché detti organi siano esplicitamente menzionati nelle pertinenti norme di rango legislativo. Per giungere a questa lettura *controletterale* della clausola di esclusione – che, come ricordato, fa testuale riferimento ai soli enti pubblici territoriali e agli organi costituzionali – le Sezioni riunite hanno considerato connaturato allo statuto di garanzia degli organi di rilevanza costituzionale “a carattere magistratuale” il riconoscimento di una piena autonomia contabile e gestionale, che, trasposta sul piano legislativo e regolamentare, avrebbe carattere di specialità rispetto alla disciplina sulla finanza pubblica applicata indifferenziatamente alle amministrazioni pubbliche e pertanto non potrebbe essere da questa derogata in ossequio al principio *lex posterior generalis non derogat priori specialis*.

2. La posizione degli organi di rilevanza costituzionale “a carattere magistratuale” nell’ordinamento nazionale

Punto di attacco della ricostruzione sistematica in cui si impegnano le Sezioni riunite è la ricognizione della posizione degli organi di rilevanza costituzionale, dalla giurisprudenza classificati anche come “organi ausiliari”. Sono definibili come tali gli organi che svolgono “una funzione (...) attribuita direttamente dalla Costituzione (...) al fine di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi [costituzionali]”³. Comune ad essi è il regime di separatezza e al contempo di autonomia rispetto agli apparati amministrativi dello Stato-Governo, come agevolmente può argomentarsi anche dalla distinzione accolta in Costituzione fra *organi* - dello Stato (artt. 55, 83, 92) e delle Regioni (art. 121) - ed *uffici* della pubblica Amministrazione (art. 97)⁴. In ragione della loro estraneità ed autonomia rispetto allo Stato-amministrazione, gli organi di rilevanza costituzionale esercitano le loro funzioni in favore dell’esecutivo, delle Camere o delle Regioni “in vista e al servizio degli interessi superiori e unitari della comunità statale”; sono pertanto da considerare organi dello Stato-comunità e non dello Stato-amministrazione⁵ e beneficiano in sede legislativa di sfere di autoorganizzazione più ampie di quelle ordinariamente attribuite agli altri plessi della pubblica amministrazione.

All’interno dell’unitaria categoria degli organi di rilevanza costituzionale, prosegue la delibera annotata, si staglierebbero gli organi a carattere magistratuale – CSM, Consiglio di Stato e, appunto, Corte dei conti – per i quali i principi di autonomia e di indipendenza dinanzi al Governo trovano esplicita protezione costituzionale: nell’art. 104, primo comma, per la magistratura ordinaria e negli artt. 100, terzo comma, e 108, secondo comma, per le magistrature speciali. Per questa peculiare tipologia di organi la generale esigenza di autonomia dagli apparati amministrativi dello Stato-governo assume pregnanza ancor maggiore e si manifesta specificamente nell’autonomia contabile. In piena coerenza con questo modello ricostruttivo, la legge ha riconosciuto la potestà di gestire in autonomia le proprie spese – nei limiti dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato – al CSM (cfr. art. 9 legge n. 195/1958); al Consiglio di Stato (art. 53-bis legge n. 186/1982), e alla Corte dei conti (art. 4 legge n. 20/1994, a mente del quale “*La Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l’organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese*”).

Sotto il profilo dell’autonomia finanziaria, la magistratura contabile gode di una protezione da ingerenze governative ancor più “*accentuata*” (p.10 della delibera) e “*rafforzata*” (p.12 della delibera), rispetto agli altri organi di rilievo costituzionale. Da un lato, infatti, l’espletamento del suo

³ Corte Cost., sent. n. 406/1989, Cons. Dir. n. 2. In dottrina si è revocato in dubbio che esista una “*vera categoria giuridica rigorosamente tecnica e definita*” di organi ausiliari (cfr. G. Ferrari, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, p. 99).

⁴ Insiste, in particolare, su questa distinzione, Corte cost. sent. n. 26 del 1965.

⁵ A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 2, XV ed., Napoli, 1989, p. 406. La Corte costituzionale ha ripreso questa definizione nella sentenza n. 29 del 1995, ove si statuisce che la Corte dei conti è “organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo”, 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”, e “organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, stia statale sia regionale o locale”.

ruolo complessivo di “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 dell’economicità⁶” postula la piena e assoluta indipendenza e autonomia rispetto al Governo; dall’altro, sul piano internazionale, e segnatamente in sede di Assemblea generale dell’ONU, è stato più volte affermato il principio della necessaria “indipendenza finanziaria” dal potere politico delle “istituzioni superiori di controllo”⁷, e a tali istituzioni è certamente ascrivibile la Corte dei conti, che è – anzi – l’unico organo di controllo provvisto, nel nostro ordinamento, di una diretta garanzia in sede costituzionale⁸.

In ragione di questa autonomia contabile garantita dalla legge (la legge 14 gennaio 1994, n. 20), ma quale riflesso dell’indipendenza costituzionalmente sancita della Corte dei conti dal Governo, il regolamento di autonomia finanziaria adottato dalla Corte con la delibera del Consiglio di presidenza del 3 ottobre 2012, al pari dei regolamenti degli altri organi di rilevanza costituzionale a carattere magistratuale, si distaccherebbe dai comuni regolamenti governativi di cui all’art. 17 della legge n. 400 del 1988⁹, in quanto espressione di una potestà regolamentare¹⁰ atipica e rinforzata¹¹. Il *corpus* normativo in tema di autonomia contabile avrebbe carattere di norma speciale, in quanto tale non derogabile dalle disposizioni generali, di fonte legislativa o regolamentare, con il pratico effetto, nel caso che ci occupa, che il collegio dei revisori resterebbe disciplinato dai regolamenti della Corte e non dalla legge n.196 del 2009.

3. L’attribuzione di fondamento costituzionale indiretto alla potestà regolamentare della Corte dei conti.

Lo spunto di maggiore innovatività e di più acuto interesse teorico della delibera in commento risiede nell’attribuzione di un fondamento costituzionale indiretto alla potestà regolamentare della Corte dei conti. Ad esso la Corte allude là dove afferma che detta potestà regolamentare atipica e rinforzata è “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” (pag. 9 della delibera).

Questo riferimento al valore solo formale e non sostanziale della *interpositio legislatoris* sembra doversi intendere nel senso che l’art. 4 della legge n. 20 del 1994 avrebbe carattere meramente ricognitivo della potestà regolamentare, non fondativo-attributivo della stessa, perché si limiterebbe a dare attuazione allo speciale regime di autonomia della magistratura contabile radicato nella Costituzione.

Opportunamente, le Sezioni Unite non riconducono l’inderogabilità (e quindi la forza passiva rinforzata) del regolamento ad una indimostrabile peculiare forza formale della legge n. 20 del 1994, quale disciplina generale di attuazione della Costituzione in tema di giurisdizione e controllo della Corte dei conti; e neppure attribuiscono alla predetta legge il rango di una norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale, secondo la lettura interpretativa autorevolmente

⁶ Così Corte cost., sentt. nn. 1 del 1967, 226 del 1976 e 29 del 1995.

⁷ Cfr. risoluzioni nn. A/66/209 adottata il 22 dicembre 2011 e A/69/228 adottata il 19 dicembre 2014.

⁸ Lo rileva Corte cost., sent. n. 226 del 1976.

⁹ Sul punto, M. Ruotolo, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.3/2011, p.2 ss.

¹⁰ A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Novissimo Digesto italiano*, VII, Torino, 1961, p.527; M. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Jovene, Napoli, 2011, p.134-135.

¹¹ Per la cui nozione, *ex multis* Cons. st., IV, n. 3691/2013; Cfr. M. Mazzamuto, *L’atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, Convegno AIPDA 8-10 ottobre 2015, p.683 ss.

fatta propria dal Presidente della Repubblica Ciampi con riguardo alla legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri¹².

Le Sezioni riunite tracciano piuttosto una linea di ragionamento seguita dalla Corte costituzionale per qualificare come fonti a competenza costituzionalmente riservata, in quanto tali non derogabili né abrogabili da fonti legislative, i propri regolamenti e quelli della Presidenza della Repubblica, che non godono, diversamente da quelli delle Camere, di un diretto riconoscimento in Costituzione, ma traggono il loro formale fondamento da norme di legge.¹³

Per la Consulta la potestà degli organi costituzionali di definire autonomamente le proprie norme organizzative e di funzionamento rappresenta contenuto implicito della loro diretta partecipazione al potere sovrano e dunque della loro assoluta indipendenza, che la legge ordinaria si limiterebbe a riconoscere ed esplicitare.

Analogamente, per la Corte dei conti l'inderogabilità in via legislativa dei propri regolamenti contabili è riconducibile all'esigenza costituzionalmente apprezzabile di preservare l'indipendenza e la neutralità della magistratura contabile, evitando ogni forma di condizionamento da parte del soggetto titolare dell'indirizzo politico nell'attività dell'organo -il collegio dei revisori- cui è affidato il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Rispetto alle omogenee decisioni del giudice delle leggi, la portata della delibera della Corte dei conti deve essere però opportunamente delimitata, per evitare disequilibri sistemati. Innanzitutto non possono da essa ricavarsi tutte le forme di autonomia normativa – la più vistosa delle quali è l'autodichia¹⁴ – che sono state desunte dal riconoscimento in capo alla Corte costituzionale e alla Presidenza della Repubblica di un potere regolamentare “sorretto da un implicito fondamento costituzionale”¹⁵. In senso contrario vale anzitutto il rilievo decisivo che la Corte dei conti gode bensì di garanzia costituzionale diretta, ma non è inquadrabile tra gli “organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità”¹⁶. L'equiparazione fra regolamenti degli organi costituzionali e regolamenti della Corte dei conti – che la delibera 1/2018 sancisce al fine di estendere la clausola di salvaguardia applicativa prevista per gli organi costituzionali anche agli organi di rilievo costituzionale “a carattere magistratuale” – non può spingersi fino al punto da far venire meno la diversa posizione ordinamentale delle due categorie di organi.

Inoltre, la potestà regolamentare della Corte dei conti – diversamente da quella degli organi “sovrani” – va inquadrata nella cornice della riserva di cui all'art. 108, secondo comma, Cost., il quale prevede che la legge “assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia”. Questa riserva di legge, secondo l'opinione che pare preferibile¹⁷, opera in duplice direzione: sul piano esterno assicura che le scelte attinenti all'indipendenza dei magistrati speciali siano assunte nell'organo rappresentativo della volontà popolare¹⁸ e si configura perciò come riserva assoluta, inibendo al Governo la disciplina attuativo-integrativa della materia. Sul piano interno, nei confronti degli organi di autogoverno della magistratura contabile e della relativa potestà normativa, l'art. 108 opera invece

¹² Cfr. messaggio di rinvio alle Camere del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002: “[...] dalla legge n.400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata.”

¹³ Cfr. artt. 14 e 22, l. n. 87 del 1953 per la Corte costituzionale; artt. 3 e 4 l. 1077/1948, quanto alla Presidenza della Repubblica, o meglio al rispettivo Segretariato generale. Si veda, sulla potestà regolamentare della Presidenza della Repubblica, Corte cost., sent. n. 129 del 1981. Anche la Corte di Cassazione, dopo lunghe esitazioni, ha riconosciuto valore primario ai regolamenti della Presidenza della Repubblica (SS. UU. ord. 17 marzo 2010, n. 6529).

¹⁴ Nei sensi del consolidamento di siffatti margini di autonomia le recenti pronunce della Corte cost., sentt. nn. 213 e 262 del 2017.

¹⁵ Come si legge in Corte cost., sent. n. 129 del 1981 rispetto alla potestà regolamentare del Presidente della Repubblica.

¹⁶ V. ancora Corte cost., sent. n. 129 del 1981.

¹⁷ F. Sorrentino, *Lezioni sulla riserva di legge*, Genova, I-II, 1980, p.9 ss.

¹⁸ Sul valore della decisione parlamentare, e sulla trasparenza e democraticità che la decisione parlamentare è capace di realizzare, cfr. Corte cost., sent. n. 496 del 2000.

come riserva relativa: ammette una disciplina attuativo-integrativa della materia di fonte regolamentare, ma al contempo impone alla legge un contenuto regolativo minimo, allo scopo di delineare l'ambito entro il quale la potestà regolamentare è tenuta a dispiegarsi.

E ciò in quanto l'autonomia organizzativa della magistratura – di quella contabile come del resto di quella ordinaria e amministrativa – non deve condurre all'autoreferenzialità e all'estraneità dell'ordine giudiziario rispetto al corpo unitario della Repubblica. Non può essere lo strumento per alimentare un improprio isolamento di casta; ma, al contrario, adeguatamente raffrenata dalla legge, deve assicurare, ad un tempo, la piena indipendenza e l'armonico inserimento della magistratura nel tessuto delle relazioni tra i poteri.

Se questa – come pare indubitabile – è la cifra della garanzia apprestata dall'art. 108 Cost., può allora suscitare perplessità l'affermazione secondo cui la “(formale) *'interpositio legislatoris'*” (ossia la legge 20 del 1994) “lungi dal fissare principi, criteri e limiti – delega *in toto* la propria funzione ‘tutoria’ allo strumento regolamentare di autonomia”.

Il senso dell'affermazione è chiaro: la Corte dei conti intende sganciare la propria autonomia regolamentare dalla base legale per escluderne la natura di fonte secondaria e ancorarne il fondamento direttamente alla Costituzione. Così argomentando, tuttavia, si corre il rischio di svalutare, forse in modo eccessivo, la portata garantistica della riserva di legge, che si esprime anche in un contenuto regolativo minimo, una indefettibile densità precettiva (*Regelungsdichte*¹⁹, secondo il lessico del *Bundesverfassungsgericht* tedesco) e non pare compatibile con la “delega *in toto*” della funzione tutoria allo strumento regolamentare.

Questa delega “traslativa” dell'autonomia regolamentare, infatti, se meglio salvaguarda l'indipendenza esterna della magistratura dalle interferenze e pressioni del potere politico, non sembra altrettanto efficace nel preservare l'indipendenza “interna” del giudice contabile, vale a dire la sua autonomia nei confronti dell'ordine di cui è parte, e in particolare dell'organo di autogoverno²⁰, che potrebbe a sua volta porsi come “potere” condizionante l'autonomia del singolo magistrato.

4. Le soluzioni alternative praticabili

L'insieme dei rilievi finora svolti induce a chiedersi se davvero, per evitare l'applicazione alla Corte dei conti delle norme in tema di composizione del collegio dei revisori, fosse necessario impegnarsi in un'argomentazione di carattere generale dalla quale possono trarsi conseguenze di natura ordinamentale non del tutto allineate al quadro costituzionale di riferimento. Senza dire che la lettura interpretativa dell'art. 16, comma 1, della legge 196 del 2009, pur proclamandosi “conforme a Costituzione”, sembra varcare in realtà il limite costituzionalmente imposto all'interpretazione adeguatrice, che non può risultare «incompatibile con il disposto letterale della disposizione»²¹, perché estende anche agli organi di rilevanza costituzionale la clausola di esclusione testualmente riferita soltanto alla Presidenza della Repubblica, alle Camere e alla Corte costituzionale.

Eppure per giungere al medesimo obiettivo parrebbero praticabili almeno due alternative strade.

In primo luogo si potrebbe ricalcare la linea di ragionamento con la quale, ben prima che l'art. 117, primo comma, Cost. ponesse gli obblighi internazionali come limite generale della potestà legislativa, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale avevano concluso che la normativa CEDU, senza prevalere in grado gerarchico sulle fonti nazionali di rango legislativo e senza assumere perciò

¹⁹ La cui portata è definita in G. Scaccia, *Appunti sulla riserva di legge nell'esperienza costituzionale tedesca*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2001, p.241 ss; nella giurisprudenza costituzionale tedesca, da ultimo BvR 668/10.

²⁰ Necessità ribadita da Corte cost., sent. n. 497 del 2000.

²¹ Così, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 36 del 2016.

la natura di norma interposta²², fosse comunque sottratta all'applicazione del principio della *lex posterior* in ragione della specialità della relativa disciplina.²³

Discorso non diverso potrebbe valere nel caso che ci occupa. La legge n. 20 del 1994, infatti, 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 inequivocamente diretta alla specifica disciplina della magistratura contabile. Il limite alla forza abrogatrice delle leggi future, in questo caso, non sarebbe posto direttamente dalla legge n. 20, secondo il modello degli “autovincoli legislativi” (che peraltro ben poco possono limitare, una volta riconosciuto il principio di tassatività delle fonti primarie e l'indisponibilità conseguente da parte di fonti subcostituzionali della forza attiva e passiva delle leggi successive), ma deriverebbe dall'esigenza costituzionalmente apprezzabile di preservare l'indipendenza e la neutralità della Corte dei conti²⁴, quale organo dello Stato-comunità indipendente dallo Stato-governo, evitando ogni forma di condizionamento da parte del soggetto titolare dell'indirizzo politico.

L'altro percorso argomentativo possibile consiste nell'escludere la Corte dei conti dalla sfera di efficacia della legge n. 196 del 2009, o per meglio dire escludere che la Corte, ai sensi e per gli effetti della legge citata, possa definirsi pubblica amministrazione.

Giova al riguardo premettere che l'applicazione della disciplina vincolistica di cui alla legge 196 ha posto problemi già ai fini dell'individuazione delle entità che rientrano nel novero delle amministrazioni pubbliche. Le nozioni di amministrazione e di ente pubblico, infatti, sono declinate nella giurisprudenza amministrativa e comunitaria secondo una nozione dinamica e cangiante, che va, di volta in volta, commisurata alla *ratio* della disciplina²⁵. Non può, pertanto, ritenersi “che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera immutevole la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione” (Cons. Stato, sent. n. 2660 del 2015); e appare concettualmente sbagliato “estendere automaticamente la qualifica pubblicistica riconosciuta a un ente in determinati ambiti, al fine di giustificare automaticamente la sua integrale soggezione alla disciplina di diritto pubblico” (v. ancora Cons. Stato, sent. n. 2660 del 2015). Insomma, un soggetto che pure sia qualificabile, per il complesso delle attività e dei profili organizzativi che lo connotano, come ente pubblico, non necessariamente è soggetto sempre e incondizionatamente alle regole applicabili alle amministrazioni pubbliche.

Calando questi principi sul caso di specie, è possibile affermare che l'indubitabile natura pubblicistica della Corte dei conti non è sufficiente per ritenere ad essa automaticamente estensibili le discipline indirizzate in modo generico alle pubbliche amministrazioni.

²² Natura che è stata riconosciuta soltanto recentemente nelle celebri sentenze “gemelle”, Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007.

²³ Su questo duplice profilo dell'indipendenza della magistratura, Cfr. Corte cost., sent. n. 376 del 2000.

²⁴ Sulla neutralità e sull'imparzialità del controllo della Corte dei conti cfr. Corte Cost. sentt. nn. 29 del 1995 e 179 del 2014. La Corte Costituzionale definisce tale controllo come “*esterno ed imparziale*” (sent. n.179 del 2007), “*rigorosamente neutrale e disinteressato*” (sent. n. 226 del 1976), giungendo così ad evidenziare come tale controllo sia “*finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea*” (ex plurimis, sentt. nn. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006).

²⁵ La previsione dell'ente come pubblico da parte del legislatore è condizione necessaria, ma non sufficiente, per considerarlo tale sotto ogni punto di vista, ovvero sia per ogni tipo di attività o funzione svolta dall'ente medesimo. Il dato normativo, dunque, vale solo come presupposto per la qualificazione pubblicistica dell'ente, e non già come limite ad una qualificazione in senso privatistico per determinati e singoli aspetti della vita istituzionale di questo. La regola – posta ancora dalla giurisprudenza amministrativa – è dunque la seguente: “Quando un ente viene dalla legge sottoposto a regole di diritto pubblico, quell'ente, limitatamente allo svolgimento di quell'attività procedimentalizzata, diviene, di regola, “ente pubblico” a prescindere dalla sua veste formale” (Cons. St., sent. n. 3043 del 2016).

Più nello specifico, se la definizione di amministrazione non è statica, ma calibrata sul fine della disciplina, è plausibile e ragionevole sostenere che la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia nell'organo che esercita il controllo contabile e di gestione sull'intera attività della pubblica amministrazione risulti problematica, e anzi debba essere esclusa per evitare una perniciosa commistione fra controllore e controllato. Argomentando in questo modo, 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, e non troverebbe una problematica giustificazione nella tesi che essa goda di una potestà regolamentare di rango costituzionale. Potestà, questa, che pare saggio resti riservata agli organi costituzionali sovrani.

**Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede consultiva, 2 marzo 2018, n. 1
(Est. Massi – Pres. Buscema)**

Corte dei conti - grado di "autonomia e indipendenza"- disposizioni in materia di finanza pubblica – applicabilità dell' articolo 16 della legge n. 196/2009

Anche alla luce dell'acclarata non tassatività delle clausole di "salvaguardia applicativa" recate dall'articolo 1, comma 5, e dall'articolo 52, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - che la Corte dei conti, come il CSM e il Consiglio di Stato resta soggetta alle varie "disposizioni in materia di finanza pubblica" soltanto allorché il medesimo Organo sia esplicitamente menzionato nelle norme di rango legislativo. L'attuazione dell'autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale, infatti, riconosciuta alla Corte dei conti con l'articolo 4 della legge n. 20/1994 - diretta declinazione della garanzia costituzionale di indipendenza dal Governo fissata nel terzo comma dell'articolo 100, come sopra meglio illustrato - ha generato un sistema di norme speciali che, in quanto tali e per consolidato orientamento giurisprudenziale ("lex posterior generalis non derogat priori speciali": cfr., ex multis, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 2/2018/QM in data 29 gennaio 2018), prevalgono su quelle generali, ancorché cronologicamente successive e/o di rango legislativo. Deve ritenersi, pertanto, che il collegio dei revisori dei conti della Corte dei conti resti legittimamente disciplinato dal regolamento adottato dalla Corte medesima ai sensi del più volte citato articolo 4 della legge n. 20/1994.

CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE

in sede consultiva

nell'adunanza del 15 febbraio 2018

OGGETTO: parere in merito all'applicabilità alla Corte dei conti delle disposizioni recate dalla legge 31 dicembre 2009, 196.

Visto l'articolo 3 del regio decreto 12 luglio 1934, n 1214;

vista la nota del Segretario generale della Corte dei conti prot. n. 94 in data 30 gennaio 2018 inviata al Presidente della Corte medesima;

visto il decreto n. 19 in data 30 gennaio 2018 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva;

presenti in adunanza il Procuratore generale della Corte di conti Alberto AVOLI e il Vice Procuratore generale Marco BUONCOMPAGNI;

esaminati gli atti ed udito il relatore Consigliere Franco MASSI;

Con la nota indicata in epigrafe il Segretario generale della Corte dei conti ha segnalato al Presidente della Corte medesima, in occasione del rinnovo della composizione del collegio dei revisori dei conti, l'esigenza di valutare l'applicabilità (o meno) della disposizione recata dall'articolo 16, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [secondo cui "(...) è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche"].

Fino ad oggi il menzionato collegio dei revisori dei conti, sulla base di una norma (articolo 16, comma 2) contenuta nel vigente regolamento di organizzazione (deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2010 del 26 gennaio 2010) emanato ai sensi dell'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è stato composto da due magistrati della Corte dei conti e da un dirigente della Corte medesima.

Sul piano comparativo, si osserva che gli omologhi collegi di revisione presso gli altri Organi di rilevanza costituzionale risultano così composti:

- a) presso il Consiglio superiore della magistratura (d'ora in poi: CSM), da un presidente di sezione della Corte dei conti, in servizio o in quiescenza, che lo presiede, e da due componenti scelti tra magistrati della Corte dei conti in servizio e professori universitari ordinari di contabilità pubblica o discipline similari, anche in quiescenza (articolo 48 del vigente regolamento interno di amministrazione e contabilità, adottato con delibera dell'Assemblea plenaria in data 25 settembre 2013, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 marzo 1958, n. 195);
- b) presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in poi: CNEL), da tre componenti, di cui uno nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze tra i dirigenti dei propri ruoli e due nominati dall'Assemblea del CNEL, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, tra i soggetti aventi i requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, residenti a Roma (articolo 5 del vigente regolamento degli organi del CNEL, adottato dall'Assemblea del CNEL medesimo nella seduta del 28 febbraio 2013, ai sensi dell'art. 20 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, a seguito di due distinti pareri, analizzati nel prosieguo, il primo reso in data 5 luglio 2012 dal Ministero dell'economia e delle finanze, il secondo in data 20 dicembre 2012 dall'Avvocatura generale dello Stato);
- c) presso il Consiglio di Stato (e, per esso, il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa), da un presidente di sezione della Corte dei conti in servizio, designato dal Presidente della corte dei conti, e da due componenti, di cui uno scelto tra i magistrati della Corte dei conti in servizio, designato dal Presidente della Corte dei conti, o tra i professori ordinari di contabilità pubblica o discipline similari, anche in quiescenza, e l'altro designato dal Ministro dell'Economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (articolo 37, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, e articolo 41 del regolamento per l'esercizio dell'autonomia finanziaria, adottato con delibera del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa in data 16 dicembre 2011, ai sensi dell'articolo 53-bis della legge 27 aprile 1982, n. 186).

Il Presidente della Corte, preso atto della complessità delle questioni sollevate dal Segretario generale in ordine alla composizione del collegio dei revisori dei conti della Corte stessa alla luce della vigente normativa e della giurisprudenza costituzionale, ha ritenuto di acquisire il parere

delle Sezioni riunite in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 3 citato in epigrafe, secondo cui *"La Corte a Sezioni riunite delibera (...) quando il presidente lo reputa opportuno"*.

Nell'odierna adunanza, pertanto, queste Sezioni riunite devono valutare il tema dell'applicabilità o meno, anche alla Corte dei conti, della disposizione recata dal citato articolo 16 della legge n. 196/2009, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 1 e 52 della medesima legge. Il combinato disposto di tali ultime due disposizioni, infatti, sembrerebbe attribuire cogenza generale alle varie *"disposizioni in materia di finanza pubblica"* (fra cui quella sulla composizione dei collegi di revisione o sindacali) nei confronti di tutte le *"amministrazioni pubbliche"* individuate 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) fatte salve le clausole di *"salvaguardia applicativa"* indicate dal comma 5 del medesimo articolo 1 (per le Autonomie territoriali a statuto speciale) e dal comma 4 del medesimo articolo 52 (per gli Organi costituzionali). In disparte le varie argomentazioni già svolte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine alla *"valenza"* dell'inclusione (o meno) nel citato *"elenco ISTAT"* agli effetti di una trasposizione diretta dal piano statistico-economico a quello giuscontabilistico, risulta senza dubbio dirimente, ai fini del richiesto parere, acclarare il carattere tassativo (o meno) delle citate clausole.

Per inquadrare correttamente la complessa tematica e pervenire alla più idonea opzione ermeneutica, soprattutto 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 ed 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 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. E' 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). La Corte costituzionale, fin dal 1967, ha avuto modo di chiarire che *"la disposizione generale del secondo comma dell'articolo 108 compare, come disposizione particolare per la Corte dei conti e con una speciale accentuazione, nell'ultimo comma dell'articolo 100"* (sentenza n. 1 del 1967, punto 3. della parte motiva).

Ancora nella sentenza n. 29 del 1995 la Consulta ha ribadito che *"Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di*

controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. 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". Per quanto concerne il CSM, invece, la medesima Consulta, dopo aver ribadito che trattasi "*di un organo «di rilievo costituzionale» (sentenze n. 435 e 419 del 1995, n. 189 del 1992, n. 148 del 1983)", ha affermato l'esistenza di una "sfera di autonomia costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura, la quale ha un fondamento implicito nell'articolo 104 della Costituzione"* (ordinanza n. 166 del 2016).

Quella dell'autonomia e indipendenza di fronte al Governo sembra costituire, in altre parole, una “cifra” che contraddistingue gli Organi di rilevanza costituzionale a carattere magistratuale, differenziandoli dagli altri per i quali non risultano positivamente affermate garanzie autonomistiche di analogo livello.

La traslazione sul piano legislativo dei menzionati principi costituzionali, con specifico riferimento alla “autonoma gestione delle spese”, è avvenuta:

- a) per il CSM, con la legge n. 195/1958, il cui articolo 9 prevede che “*Il Consiglio superiore della magistratura provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato (...) Il Consiglio superiore della magistratura, con proprio regolamento interno, stabilisce le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese. Il rendiconto della gestione viene presentato alla Corte dei conti alla chiusura dell'anno finanziario*”;
- b) per il Consiglio di Stato, con la legge n. 186/1982, il cui articolo 53-bis prevede che “*(...) il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa provvede all'autonoma gestione delle spese relative al Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali nei limiti di un fondo iscritto in apposita unità previsionale di base denominata Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali (...) Il bilancio preventivo ed il rendiconto sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa disciplina l'organizzazione, il funzionamento e la gestione delle spese del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali*”;
- c) per la Corte dei conti, con la legge n. 20/1994, il cui articolo 4 prevede che “*La Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese (...) la Corte dei conti provvede all'autonoma gestione delle spese (...) Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*”.

A loro volta, a tali disposizioni di rango primario è stata data esecuzione:

- a) per il per il CSM, con il citato regolamento di amministrazione contabilità;
- b) per il Consiglio di Stato, con il citato regolamento per l'esercizio dell'autonomia finanziaria;
- c) per la Corte dei conti con il regolamento di autonomia finanziaria adottato con delibera del Consiglio di presidenza della Corte dei conti in data 3 ottobre 2012.

Si tratta di regolamenti 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" (categoria già nota alla giurisprudenza amministrativa), 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. Anche i relativi procedimenti di adozione, del resto, sono disciplinati in via del tutto autonoma.

Ciò posto, sulla base dei testi legislativi sopra illustrati può ritenersi pacificamente che il CSM, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti palesino un livello ordinamentale di autonomia contabile e finanziaria sostanzialmente paritetico, con una equivalenza delle relative previsioni normative di rango primario anche sul piano strettamente lessicale. Peraltro, si evidenziano nei testi regolamentari conseguentemente adottati variegati livelli di applicazione dei medesimi principi, idonei a indurre nelle rispettive amministrazioni interne diversificati margini di flessibilità nella concreta gestione "autonoma" delle spese. Talune disposizioni recate dal citato regolamento del CSM, ad esempio, pur incidenti su misure di finanza pubblica, sono caratterizzate da uno spiccato grado di "autonomia", come gli articoli da 25 a 29 (relativi alle indennità di funzione, alle indennità di seduta, ai trattamenti di missione, al conferimento di incarichi e agli interventi assistenziali per il personale) ovvero gli articoli da 37 a 47 (relativi alle procedure negoziali): e, per inciso, ci si riferisce all'Organo di rilievo costituzionale apparentemente assistito da un grado di autonomia contabile e gestionale leggermente inferiore rispetto agli altri due omologhi, poiché unico soggetto alla rendicontazione annuale della propria gestione del bilancio alla Corte dei conti anziché direttamente al Parlamento.

Deve ritenersi, dunque, quantomeno in chiave logico-sistematica, che le citate clausole di "salvaguardia applicativa" recate dalla legge n. 196/2009 non abbiano carattere tassativo, con la conseguente necessità di svolgere, di volta in volta, un'adeguata interpretazione "costituzionalmente orientata" delle disposizioni recate dalla medesima legge, ivi incluse quelle su cui queste Sezioni riunite sono oggi chiamate a rendere il proprio parere.

Nel quadro normativo così delineato si evidenzia che il grado di "autonomia e indipendenza" della Corte dei conti di fronte al Governo appare accentuato rispetto ai suoi omologhi Organi di rilievo costituzionale.

Da una parte, infatti, il Governo nell'esercizio della potestà legislativa delegata (si veda il citato articolo 37, comma 20, del decreto-legge n. 98/2011) ha ritenuto di dover prevedere la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze (quindi del Governo stesso) nei collegi di revisione dei conti della Giustizia amministrativa (ovvero del relativo Consiglio di presidenza), della Giustizia militare (ovvero del Consiglio della magistratura militare) e della Giustizia tributaria (ovvero del relativo Consiglio di presidenza), ma non presso il CSM né presso la Corte dei conti. Appare verosimile ritenere che non si tratti di una mera dimenticanza, bensì di una consapevole presa d'atto che gli organi di revisione del CSM e della Corte dei conti, sulla base dei rispettivi ordinamenti interni, già prevedono la presenza di magistrati contabili, 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 che, tanto l'articolo 2387 del Codice civile, quanto l'articolo 21 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, richiedono per poter fare parte degli organi sindacali o di revisione [non per caso l'articolo 10, comma 19, ultima parte, del medesimo decreto-legge n. 98/2011 prevede che "*(...) i magistrati della Corte dei conti possono comunque, far parte dei collegi di revisione o sindacali delle pubbliche amministrazioni, anche se non iscritti nel registro di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39*"]. Peraltro, sulla base

dell'autonomia organizzativa sopra evidenziata e dell'osservazione del modello adottato dal CSM, ben potrebbe la stessa Corte dei conti valutare l'opportunità di assumere un'idonea iniziativa regolamentare al fine di garantire il massimo grado di "terzietà" nella composizione del proprio collegio dei revisori dei conti.

D'altra parte, poi, l'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti di fronte al Governo appare ulteriormente "rafforzata" dal riconoscimento ottenuto anche sul piano internazionale in relazione alle Dichiarazioni INTOSAI di Lima (1977) e di Città del Messico (2007), recepite dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2011 (risoluzione n. A/66/209 adottata il 22 dicembre 2011) e nel 2014 (risoluzione n. A/69/228 adottata il 19 dicembre 2014).

Risultano di particolare rilevanza, quantomeno in chiave ermeneutica, i seguenti passaggi concernenti la "indipendenza finanziaria" delle Istituzioni superiori di controllo:

a) Sezione 7 della Dichiarazione di Lima, laddove si afferma che:

"Le Istituzioni superiori di controllo devono essere dotate dei mezzi finanziari che rendano loro possibile l'adempimento dei propri compiti (...) devono avere la possibilità, se del caso, di richiedere direttamente all'organo che approva il bilancio nazionale i mezzi finanziari necessari (...) devono poter disporre liberamente dei fondi ed esse destinati in un apposito capitolo di bilancio".

b) Principio 8 della Dichiarazione di Città del Messico (come esemplificato nell'ISSAI 11), laddove si afferma che *"Le Istituzioni superiori di controllo (SAIs) dovrebbero disporre di necessarie e ragionevoli risorse umane materiali e finanziarie. Il Governo non dovrebbe controllare o indirizzare l'accesso a tali risorse. Le SAIs gestiscono il proprio bilancio autonomo e lo allocano appropriatamente. Il Parlamento, o una delle sue Commissioni, è responsabile nel garantire che le SAIs abbiano le proprie risorse per adempiere appieno al loro mandato. Le SAIs hanno il diritto di rivolgere dirette richieste al Parlamento se le risorse fornite sono insufficienti a garantire il pieno raggiungimento del loro mandato".*

Pure il Parlamento italiano ha preso atto, già da tempo, della specifica tematica: a seguito di un ampio ed approfondito dibattito svoltosi nell'Aula del Senato nella seduta n. 254 del 15 novembre 2007, è stato approvato l'ordine del giorno parlamentare n. G91.100, accolto dal Governo, per impegnare il Governo medesimo a dare attuazione alla "Dichiarazione di Lima".

Per completezza di analisi, non può non evidenziarsi come dagli stessi pareri citati nella nota del Segretario generale della Corte dei conti (indicata in epigrafe) si possano evincere, confermandoli, taluni degli argomenti tecnico-giuridici sopra cennati:

a) laddove nel parere del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello stato (prot. n. 59708 in data 5 luglio 2012) si menziona la disposizione recata dal citato articolo 37, comma 20, del decreto-legge n. 98/2011, si conferma che per i due Organi di rilevanza costituzionale non inclusi nella disposizione medesima viene riconosciuta una più accentuata autonomia e indipendenza di fronte al Governo;

b) laddove nel parere dell'Avvocatura generale dello Stato (prot. n. 503926 in data 20 dicembre 2012) si lega la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito del collegio dei revisori dei conti alla "limitata" autonomia regolamentare del CNEL nelle materie dell'amministrazione e della contabilità, si conferma la cennata distinzione, nell'ambito della categoria dottrinarica degli Organi di rilevanza costituzionale, fra quelli a carattere "magistratuale", la cui piena e incondizionata indipendenza di fronte al Governo è costituzionalmente garantita, e quelli privi di tale specifico carattere.

Tutto quanto sopra considerato induce conclusivamente a ritenere - anche alla luce dell'acclarata non tassatività delle clausole di "salvaguardia applicativa" recate dall'articolo 1, comma 5, e dall'articolo 52, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - che la Corte dei conti, come il CSM e il Consiglio di Stato resta soggetta alle varie "disposizioni in materia di finanza pubblica" soltanto allorché il

medesimo Organo sia esplicitamente menzionato nelle norme di rango legislativo. L'attuazione dell'autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale, infatti, riconosciuta alla Corte dei conti con l'articolo 4 della legge n. 20/1994 - diretta declinazione della garanzia costituzionale di indipendenza dal Governo fissata nel terzo comma dell'articolo 100, come sopra meglio illustrato - ha generato un sistema di norme speciali che, in quanto tali e per consolidato orientamento giurisprudenziale ("*lex posterior generalis non derogat priori speciali*": cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 2/2018/QM in data 29 gennaio 2018), prevalgono su quelle generali, ancorché cronologicamente successive e/o di rango legislativo. Deve ritenersi, pertanto, che il collegio dei revisori dei conti della Corte dei conti resti legittimamente disciplinato dal regolamento adottato dalla Corte medesima ai sensi del più volte citato articolo 4 della legge n. 20/1994.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti.