



CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE

in sede consultiva

nell'adunanza del 15 febbraio 2018

***** A *****

<p>OGGETTO: parere in merito all'applicabilità alla Corte dei conti delle disposizioni recate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196.</p>	<p>Visto l'articolo 3 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;</p> <p>vista la nota del Segretario generale della Corte dei conti prot. n. 94 in data 4 gennaio 2018 inviata al Presidente della Corte medesima;</p> <p>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;</p> <p>presenti in adunanza il Procuratore generale della Corte dei conti Alberto AVOLI e il Vice Procuratore generale Marco BONCOMPAGNI;</p> <p>esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere Franco MASSI;</p>
--	--

***** A *****

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);

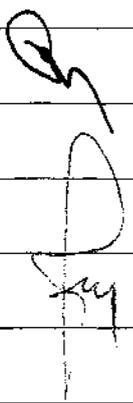
b) presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in poi: CNEL), da tre componenti, di cui uno nominato dal Ministero dell'economia e delle finanze tra i dirigenti dei propri ruoli e due nominati dall'Assemblea del CNEL, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, tra i soggetti aventi i requisiti di onorabilità, professionalità e 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'articolo 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 - SEC2010), fatte salve le clauso-



le 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 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). 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";

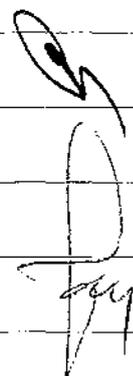
b) *per il Consiglio di Stato, con la legge n. 186/1982, il cui articolo 53-bis prevede che "(...) il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa provvede all'autonoma gestione delle spese relative al Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (...) Il bilancio preventivo 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 CSM, con il citato regolamento di amministrazione e contabilità;*

b) *per il Consiglio di Stato, con il citato regolamento per l'esercizio*

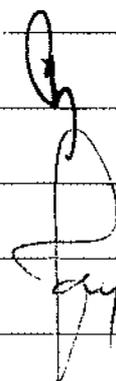


dell'autonomia finanziaria;

- 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.

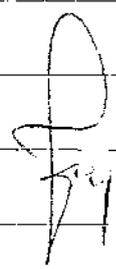
Ciò posto, sulla base dei testi legislativi sopra illustrati può ritenersi pacificamente che il CSM, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti palesino un livello ordinamentale di autonomia contabile e finanziaria sostanzialmente paritetico, con una equivalenza delle relative previsioni normative di rango primario anche sul piano strettamente lessicale. Peraltro, si evidenziano nei testi regolamentari conseguentemente adottati variegati livelli di applicazione dei medesimi prin-



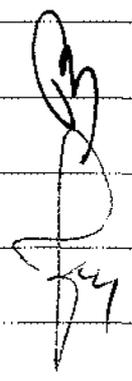
cipi, idonei a indurre nelle rispettive amministrazioni interne diversificati margini di flessibilità nella concreta gestione "autonoma" delle spese. Talune disposizioni recate dal citato regolamento del CSM, ad esempio, pur incidenti su misure di finanza pubblica, sono caratterizzate da uno spiccato 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 giuriscontabilistico, 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



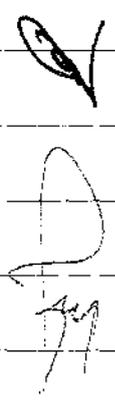
valutare l'opportunità di assumere un'adeguata iniziativa regolamentare al fine di garantire il massimo grado di "terzietà" nella composizione del proprio collegio dei revisori dei conti.

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 ad 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”.

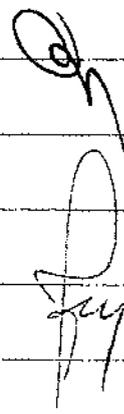
Per completezza di analisi, non può non evidenziarsi come dagli stessi pareri citati nella nota del Segretario generale della Corte dei conti (indicata in epigrafe) si possano evincere, confermandoli, taluni degli argomenti tecnico-giuridici sopra cennati:

- 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 rap-



presentante 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 dottrinarie 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.

IL RELATORE - ESTENSORE

Francis Massi
Francis Massi

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema
Angelo Buscema

Depositato in Segreteria in data 2 marzo 2018.

IL SEGRETARIO

Pietro Montibello
Pietro Montibello