



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. III

(ESTRATTO)

FABIO FRANCESCO PAGANO

**GLI ORGANI DI RILEVANZA COSTITUZIONALE DI TIPO
"MAGISTRATALE" E L'INDIPENDENZA RINFORZATA DELLA
CORTE DEI CONTI NEI CONFRONTI DEL GOVERNO
(OSSERVAZIONI A MARGINE DI CORTE DEI CONTI, SEZZ. RIUNITE
N. 1/2018/CONS.)**

3 DICEMBRE 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Fabio Francesco Pagano*

**Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo “magistratuale” e l’indipendenza rinforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo
(osservazioni a margine di [Corte dei conti, Sezz. riunite n. 1/2018/Cons.](#))**

SOMMARIO: 1. I caratteri della questione di diritto sottoposta alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva – 2. Pari ordinazione degli organi costituzionali, molteplicità dei criteri identificativi e pluralità degli *status* – 3. La distinzione tra organi a rilevanza costituzionale e a rilevanza costituzionale di segno “magistratuale” – 4. La posizione di indipendenza rinforzata della Corte dei conti e i limitati margini di intervento del legislatore – 5. L’autonomia regolamentare “atipica e rinforzata” della Corte dei conti tra interpretazione costituzionalmente orientata e criterio di specialità.

1. I caratteri della questione di diritto sottoposta alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva

Il [parere](#), che si commenta, ha ad oggetto l’applicazione alla Corte dei conti dell’art. 16, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha previsto la presenza di un rappresentante del Ministero dell’Economia e delle Finanze nei collegi di revisione o sindacali di tutte le amministrazioni pubbliche identificate annualmente nel c.d. “elenco ISTAT”, con il chiaro intento di rafforzare il controllo del Governo sulla gestione delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni, quantomeno in sede di revisione contabile. La disposizione, insomma, cerca di far fronte al moltiplicarsi dei centri di spesa, immediata conseguenza di una P.A. sempre più policentrica e destrutturata¹, recuperando in capo al Governo e, per esso, al Ministero dell’Economia e delle Finanze, un ruolo più incisivo in sede di controllo contabile attraverso la presenza di un proprio rappresentante presso gli organi di revisione di ciascuna amministrazione.

La norma in parola, però, non ha mancato di porre alcuni problemi interpretativi in ordine al suo ambito di applicazione. Ben inteso, non con riferimento alla pur controversa nozione di pubblica amministrazione, poiché gli artt. 1 e 52 della predetta legge hanno delineato il perimetro delle P.A. coinvolte dalla disciplina in parola attraverso due criteri tutto sommato soddisfacenti sotto questo profilo, ossia il rinvio all’indice delle amministrazioni predisposto annualmente dall’ISTAT e l’elenco delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Di converso, risulta più problematica l’applicazione delle predette disposizioni e, quindi, anche dell’art. 16, comma 1, con riferimento ad enti dotati, nel nostro ordinamento, di un peculiare grado di autonomia costituzionalmente riconosciuto. A tal fine, gli artt. 1, comma 5 e 52, comma, 4, della legge n. 196/2009 si sono premurati di dettare delle clausole c.d. di salvaguardia tese a coordinare le nuove previsioni e, quindi, anche quelle concernenti la composizione dei collegi di revisione contabile e sindacali, con l’autonomia costituzionale garantita a tali enti. Pertanto, l’art. 1, comma 5, ha previsto che le disposizioni della legge n. 196/2009 si applichino alle Regioni speciali e alle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i loro Statuti, mentre l’art. 52, comma 4, ha specificato come venga fatta salva la sfera di autonomia costituzionale delle due Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, stabilendo che le predette norme vengano

* *Dottore di ricerca in Diritto pubblico nell’Università “La Sapienza” di Roma.*

¹ C. FRANCHINI, *L’organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, I, 354, evidenzia come in ragione di una molteplicità di fattori tra i quali si annoverano, per quel che attiene il versante sovranazionale, i condizionamenti provenienti dal diritto europeo, si sia giunti ad un’articolazione dell’amministrazione italiana caratterizzata dalla “frammentazione” e dalla “complessità”. Discorre di un’amministrazione che nello Stato pluriclasse si “plurisoggettivizza” o si “desoggettivizza” perdendo la tradizionale unitarietà di organizzazione e di modelli operativi P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. di Giovine, G. F. Ferrari, Bari, 2009, 896.

estese ad esse in quanto compatibili con il peculiare grado di autonomia che l'ordinamento riconosce loro.

Così facendo, però, il legislatore ha lasciato fuori dal campo di espressa operatività delle disposizioni c.d. di salvaguardia organi anch'essi dotati di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita, in quanto chiamati ad esercitare funzioni di rilievo costituzionale, rimettendo quindi all'interprete il compito di ricostruire il perimetro di applicazione della disciplina in parola con riferimento a quest'ultimi, specie quelli che la Carta fondamentale pone in una posizione di particolare indipendenza rispetto all'Esecutivo. Proprio su questo aspetto si concentra il [parere](#) che si commenta, il quale, al fine di risolvere la questione della composizione del collegio di revisione contabile della Corte, affronta due profili di grande rilievo sotto il versante più propriamente costituzionalistico e tra loro strettamente legati, ossia la distinzione tra organi costituzionali e a rilevanza costituzionale e, nell'ambito di questi ultimi, tra gli organi di rilievo costituzionale di tipo "magistratuale" e gli altri organi costituzionalmente rilevanti, nonché la posizione occupata nel sistema delle fonti dai regolamenti interni adottati da tali organi, principalmente per quel che concerne il loro rapporto rispetto alla legge.

Insomma, la risoluzione della questione concernente la composizione del collegio di revisione contabile della Corte dei conti alla luce della disciplina sopravvenuta di cui all'art. 16, comma 1, ha consentito alle Sezioni riunite di affrontare in via interpretativa due problematiche di grande momento e, più in generale, di soffermarsi sul problema dell'indipendenza degli organi di rilevanza costituzionale di segno "magistratuale" e dei relativi organi di c.d. "autogoverno delle magistrature"² nei confronti del Governo. Soprattutto, con riguardo alla collocazione costituzionale della Corte dei conti, che, per le delicatissime attribuzioni che è chiamata ad esercitare, anche con specifico riferimento alle funzioni di controllo nei confronti dell'Esecutivo, presenta non poche peculiarità cui consegue una posizione di indipendenza nei confronti di quest'ultimo particolarmente rafforzata anche rispetto agli altri organi di rilevanza costituzionale di segno "magistratuale".

2. Pari ordinazione degli organi costituzionali, molteplicità dei criteri identificativi e pluralità degli status

Orbene, l'*iter* logico-argomentativo del [parere](#) che si commenta prende le mosse, come si accennava, dalla necessità di operare una differenziazione tra gli stessi organi di rilevanza costituzionale distinguendo al loro interno quelli di tipo "magistratuale". Tale distinzione si affiancherebbe, quindi, a quella tra organi costituzionali e di rilievo costituzionale che appare certamente più consolidata in dottrina, per quanto si riscontri l'impiego di criteri di classificazione non univoci al fine di individuare quegli organi che, in quanto costituzionali, assumono la posizione di organi supremi all'interno dell'ordinamento. Infatti, se non vi è ormai alcun dubbio interpretativo in ordine all'identificazione di quest'ultimi con le Camere, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale³, non si può certo dire che la dottrina che si è maggiormente occupata di queste problematiche concordi circa i caratteri che consentono di annoverare un organo tra quelli di natura costituzionale piuttosto che tra quelli di rilevanza costituzionale. Allo stesso

² Per il vero, il termine "autogoverno" impiegato con riferimento alle attribuzioni del CSM e a quelle dei Consigli di Presidenza delle magistrature speciali, così come quello di "organo di governo dell'istituto" cui fa ricorso l'art. 11, comma 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15 per qualificare il Presidente della Corte dei conti, pur essendo entrato nell'uso comune e benché volto ad evidenziare il non assoggettamento dei magistrati come corpo o singoli, ad altri poteri dello Stato, è da considerare improprio. Esso, infatti, va inteso "più in senso figurato che in un'accezione rigorosamente giuridica", come affermato dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 142/1973](#). Sul punto, S. BARTOLE, *Autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 3 ss.; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 176; A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 473 ss. Discorre, invece, in riferimento al C.S.M., di organo di "semi-autogoverno" V. ONIDA, *Giurisdizione speciale*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, III, Torino, 1982, 1074.

³ C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 1.

tempo, neppure può affermarsi che, all'indomani dell'entrata in vigore della Carta fondamentale, non vi fossero divergenze in ordine al catalogo degli organi costituzionali al cui interno la dottrina dell'epoca, alle volte, annoverava organi oggi pacificamente attratti nella sfera di quelli a mera rilevanza costituzionale⁴.

Uno dei criteri più vetusti, ascrivibile a quelli di natura formale, accoglieva un'impostazione che, molto semplicisticamente, riteneva costituzionali tutti quegli organi descritti o istituiti da norme costituzionali⁵ o, comunque, che "per la loro individuazione strutturale e per la loro attività [fossero] regolati esclusivamente e pienamente dalla costituzione"⁶. Guardano, invece, alla natura delle funzioni esercitate dagli organi costituzionali le teorie che ritengono che questi ultimi debbano esprimere una volontà di grado superiore rispetto a quella degli altri organi dello Stato⁷.

Le tesi che, di converso, fanno leva sulla posizione ricoperta dagli organi costituzionali⁸ che si collocano al vertice dell'apparato statale e, in quanto tali, si caratterizzano per una relazione di reciproca indipendenza e parità giuridica tra di loro, sono debitorie dell'impostazione fatta propria da Santi Romano, per il quale "la distinzione tra organi costituzionali e organi amministrativi non è fino ad un certo punto distinzione di funzioni, ma riguarda più che altro la posizione che l'organo medesimo assume di fronte allo Stato"⁹.

La ricostruzione da ultimo richiamata, però, come autorevolmente osservato già durante il periodo statutario¹⁰, facendo leva unicamente sull'assenza di subordinazione gerarchica e sulla posizione di indipendenza che caratterizzano gli organi costituzionali, finisce inevitabilmente per ricomprendere al loro interno anche gli organi di vertice dei diversi plessi giurisdizionali. Sulla scia di tale critica si colloca, pertanto, la celebre ricostruzione di Cheli, che, consapevole della circostanza che il solo carattere dell'indipendenza non fosse in grado di isolare gli organi apicali dello Stato, considera la posizione di supremazia e di indipendenza condizione necessaria ma non sufficiente al fine di qualificare gli organi in parola, i quali, a suo avviso, si distinguerebbero da quelli a mera rilevanza costituzionale per il fatto di operare "ad un livello di potere immediatamente subordinato alla costituzione formale", sicché sarebbero da qualificare come costituzionali "gli organi investiti di funzioni di livello politico (indipendentemente dal contenuto oggettivo di tali funzioni) cioè in grado di operare ad un livello di potere in nessun caso sottordinato a quello proprio delle norme primarie"¹¹.

Le impostazioni più convincenti sembrano escludere il C.S.M., la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti dal novero degli organi costituzionali perché, per quanto collocati in una posizione di indipendenza e, quindi, privi di organi a loro gerarchicamente

⁴ Tra questi il CNEL, il CSM, il Consiglio Supremo di difesa, il corpo elettorale come messo in evidenza da C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali*, cit., 1, oppure la stessa Corte dei conti secondo la tesi di V. OLIVIERI SANGIACOMO, *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 1954, I, 80 ss., spec. 81, che tra i diversi argomenti addotti a sostegno del proprio orientamento annovera il collegamento diretto tra il Parlamento e la Corte che attraverso il controllo preventivo di legittimità è chiamata ad "eccitare" il sindacato politico delle Camere che ha "per indispensabile presupposto un precedente sindacato giuridico-finanziario su tutta la vasta attività amministrativa del governo stesso". *Contra* C. CERETI, *Il controllo di legittimità sugli atti del Governo*, in *Studio in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963, 90 ss., che, invece, esclude la qualità di organo costituzionale della Corte dei conti in ragione della circostanza che il rifiuto di vistare l'atto governativo sottoposto a controllo preventivo possa essere superato mediante l'istituto della registrazione con riserva.

⁵ Come riferito da E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. (Appunti per una definizione)*, in *Arch. giur. Serafini*, 1965, 66.

⁶ E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 93.

⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972, 157.

⁸ Alle quali sembra aderire, tra gli altri, anche A. M. SANDULLI, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 705 ss. e ora in ID, *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, I, Milano, 1990, 401 ss.

⁹ S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898, 10, ora in ID, *Scritti minori*, I, Milano, 1969, 1 ss. Su questa linea di pensiero sembra collocarsi anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, 147 ss.

¹⁰ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, 241 ss. e n. 2.

¹¹ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 90, 102.

sovraordinati, non risultano titolari di poteri politici. Pertanto, proprio la contemporanea presenza del criterio formale, rappresentato dalla posizione di supremazia, e di quello sostanziale, consistente nell'attribuzione della funzione di direzione politica, concorrerebbero ad individuare gli organi costituzionali, i quali *superiorem non recognoscentes* e cui l'ordinamento attribuisce un potere politico¹² che, invece, non appartiene a quegli organi che, pur disciplinati nelle loro attribuzioni essenziali dalla Carta costituzionale e posti in una posizione di indipendenza, esercitano funzioni diverse da quelle ascrivibili alla direzione politica dello Stato, quali, ad esempio, funzioni di controllo e giurisdizionali come avviene con riguardo alla Corte dei conti.

In ogni caso, nonostante la difficoltà di individuare in dottrina dei principi comuni cui fare riferimento per circoscrivere la nozione di organo costituzionale, non si possono condividere le tesi rinunciatarie che dubitano dell'opportunità di continuare a soffermarsi su tale categoria¹³ per mezzo della quale, invece, è possibile definire la forma di governo e dar conto delle strutture fondamentali dello Stato¹⁴.

3. La distinzione tra organi a rilevanza costituzionale e a rilevanza costituzionale di segno "magistratuale"

Quanto alla definizione degli organi di rilevanza costituzionale, si tratta di una categoria ricostruita essenzialmente sulla base di un criterio formale, rappresentato dalla loro menzione in Costituzione¹⁵, che ne delinea le attribuzioni fondamentali, ma anche per esclusione, dovendosi sottrarre dal novero degli organi di rilievo costituzionale quelli che, sulla base degli anzidetti criteri elaborati dalla dottrina, sono annoverati, invece, tra gli organi supremi dello Stato.

Ciò detto, occorre capire se anche all'interno della categoria degli organi a rilevanza costituzionale sia possibile operare un'ulteriore partizione, come è stato fatto nelle Sezioni riunite in nel [parere](#) che si commenta, in ragione del carattere di particolare indipendenza che caratterizzerebbe taluni di questi organi, in particolare rispetto al Governo, con ciò differenziando quelli di rilievo costituzionale di segno "magistratuale" dagli altri organi a rilevanza costituzionale. Si tratta di una distinzione che, evidentemente, ha quale immediata conseguenza l'assenza di uno *status* comune all'interno della categoria in parola. Per il vero, non si tratta di nulla di troppo sorprendente, atteso che anche con riferimento agli organi costituzionali, nonostante la loro posizione di pari ordinazione e la funzione di reciproco controllo che li caratterizza, coerentemente con il sistema di *checks and balances* che informa l'ordinamento costituzionale italiano¹⁶, si registrano vistose differenze quanto alle garanzie di indipendenza che li contraddistinguono.

Infatti, se è vero che gli organi posti all'interno del sistema in una posizione apicale si contraddistinguono per il fatto di godere di una serie di guarentigie che appaiono eccezionali rispetto al diritto comune¹⁷, come da più parti evidenziato in dottrina, è tutt'altro che agevole identificare in capo a questi ultimi uno *status* realmente unitario perché la gran parte delle caratteristiche che potrebbero concorrere a definirlo sono attribuite in base a "metri valutativi" che

¹² T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, III, 1035 ss. e ora in ID, *Opere*, II, Milano, 2000, 620 ss. Discorrono di partecipazione al processo formativo della suprema direzione politica P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1978, 97 ss.; A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 251 ss.

¹³ T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 627.

¹⁴ G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 5.

¹⁵ G. LONG, *op. ult. cit.*, 4.

¹⁶ Su cui G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 88 ss.

¹⁷ G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 304.

non consentono un'agevole riconduzione a sistema¹⁸. Basti pensare, quale esempio paradigmatico dell'assenza di un modello comune di guarentigie, alla circostanza che il Governo, diversamente dagli altri organi costituzionali, non gode di autonomia finanziaria¹⁹, che, invece, è riconosciuta ad organi ormai pacificamente annoverati tra quelli di rilevanza costituzionale quali il CSM, il CNEL e la stessa Corte dei conti.

Pertanto, anche con riguardo alla categoria appena richiamata è possibile individuare una molteplicità di *status* e, quindi, isolare, come fa la Corte dei conti, un diverso grado di autonomia costituzionalmente garantita in ragione del carattere magistratuale che contraddistingue alcuni di questi organi, circostanza che postula la necessità di riconoscere loro un particolare e maggior grado di indipendenza nei confronti dell'Esecutivo rispetto ai restanti organi di rilievo costituzionale.

Tra l'altro, anche all'interno della categoria degli organi di rilevanza costituzionale di segno "magistratuale" non potrà discorrersi del medesimo *status* e, quindi, della medesima indipendenza. Vi sono alcuni organi "magistratuali" che, pur essendo citati in Costituzione, in quanto posti in una posizione di dipendenza funzionale, non si prestano ad essere assimilati al CSM, alla Corte di cassazione o al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti. È il caso dei tribunali amministrativi regionali o dei tribunali militari, che da un punto di vista funzionale si pongono in posizione subordinata nei confronti degli organi giurisdizionali di ultima istanza, innanzi ai quali le loro pronunzie sono impugnabili.

V'è da dire, altresì, che mentre con riferimento alla magistratura ordinaria la Costituzione contempla una scissione tra il vertice funzionale e quello organizzativo, di modo che, però, entrambi gli organi assumono rilievo costituzionale in quanto titolari di specifiche attribuzioni costituzionalmente sancite, con riferimento alle magistrature speciali la predetta distinzione appare molto meno netta. Quanto appena evidenziato si spiega sia con l'assenza di una disciplina costituzionale dei consigli di presidenza dei rispettivi ordini magistratuali, che pure devono ormai ritenersi costituzionalmente necessitati in forza della copertura di cui all'art. 108, comma 2, Cost.²⁰, quanto in considerazione della circostanza che, almeno con riferimento al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, il loro presidente è posto al vertice del rispettivo organo di c.d. autogoverno. Anzi, nello specifico caso della Corte dei conti, è il Presidente ad essere individuato dalla legge quale "organo di governo dell'istituto", residuando in capo al relativo Consiglio di Presidenza la funzione di "organo di amministrazione del personale di magistratura" con competenze espressamente tipizzate in forza dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15; ciò secondo una scelta discutibile, che si allontana dal modello rappresentato dal C.S.M. e dagli altri consigli di presidenza delle magistrature speciali²¹.

4. La posizione di indipendenza rafforzata della Corte dei conti e i limitati margini di intervento del legislatore

Chiarito come non sia per nulla peregrino discorrere, all'interno della categoria degli organi di rilievo costituzionale, di una diversa posizione e, quindi, di un diverso grado di indipendenza rispetto al Governo che caratterizzerebbe quelli di segno "magistratuale", occorre verificare se

¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 155; S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Milano, 1970, 209 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 190.

¹⁹ Si soffermano su questo profilo T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 620; C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali*, cit., 1.

²⁰ [Corte cost., n. 16 del 2011](#). In dottrina si era già espresso in tal senso A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature "non ordinarie" nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli, 1995, 177 ss.

²¹ Sottolinea come si tratti di una previsione legislativa ispirata ad un'idea di magistratura "autoreferenziale" e "fortemente verticalizzata" che sembrava ormai consegnata al passato A. SAIITA, *Corte dei conti, Consiglio di presidenza e giudice naturale: la Corte costituzionale dichiara inammissibili due questioni, ma apre la strada ad altre tre*, in *Giur. cost.*, 2017, 2738.

anche con riferimento alla disciplina di questi ultimi il legislatore possa operare delle differenziazioni tese ad attenuare o ad accentuare il grado di indipendenza di alcuni organi “magistratuali” rispetto ad altri. Tanto è accaduto, ad esempio, nella fattispecie che ci occupa posto che si è prevista la presenza di un rappresentante del Ministero dell’Economia e delle Finanze nei collegi di revisione contabile della giustizia amministrativa, militare e tributaria, escludendo da tale previsione solo il CSM e la Corte dei conti. Il [parere](#) che si commenta desume correttamente da questa esclusione un’accentuazione del grado di autonomia e indipendenza del giudice contabile rispetto agli omologhi organi di rilevanza costituzionale di segno “magistratuale”. Del resto se, come si è detto, la differenza di *status* può riguardare tra loro i diversi organi costituzionali e a rilevanza costituzionale, non si vede perché lo stesso non possa riscontrarsi anche all’interno di una peculiare categoria degli organi appena citati, ossia quelli a rilevanza costituzionale di carattere “magistratuale”, che, come avvenuto nel caso che ci occupa, possono essere destinatari di una disciplina che riflette un differente grado di indipendenza rispetto all’Esecutivo.

La scelta del legislatore, come pure evidenziato nel [parere](#), potrebbe essere stata dettata anche dalla peculiare composizione degli organi di revisione del CSM e della Corte dei conti, i cui componenti, in quanto magistrati contabili, assicurano già un peculiare grado di competenze tecnico-professionali, cui si accompagna l’indubbia presenza dei requisiti di onorabilità, autonomia e indipendenza previsti dagli artt. 2387 c.c. e 21, d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, per far parte degli organi sindacali o di revisione. Per il vero, si tratta di un profilo tutto sommato secondario al fine di giustificare l’esclusione della presenza di un componente designato dal MEF in seno al collegio di revisione dei predetti organi. Infatti, se si assume quale *ratio* della disciplina legislativa di cui all’art. 16, comma 1, della legge n. 196/2009 l’esigenza di garantire un maggior controllo del Governo in ordine all’impiego delle risorse pubbliche da parte delle diverse amministrazioni cui si applica la predetta normativa, allora l’aspetto legato al profilo delle competenze tecnico-professionali dei componenti dei collegi di revisione contabile del CSM e della Corte dei conti apparirà tutto sommato recessivo. Di converso, è principalmente nella peculiare posizione costituzionale che li caratterizza che deve ricercarsi la loro esclusione dall’ambito di applicazione della predetta disciplina.

La circostanza che la Corte dei conti debba considerarsi titolare di una posizione di indipendenza rinforzata rispetto all’Esecutivo non può certo sorprendere. Basti considerare, infatti, che pur nell’estrema complessità dell’istituzione in parola²² e nella pluralità delle funzioni che l’ordinamento ha inteso attribuirle, proprio il Governo è il principale destinatario dei poteri di controllo preventivi e successivi da questa esercitati in forza dell’art. 100, comma 2, Cost.²³. Tra l’altro, la Corte dei conti è l’unico organo del nostro ordinamento al quale sono attribuite tanto funzioni di controllo, ascrivibili all’esercizio di una funzione non meramente amministrativa, bensì neutrale²⁴ ed in quanto tale esterna rispetto all’amministrazione²⁵, quanto poteri più propriamente giurisdizionali. Le prime riconducibili al carattere dell’ausiliarità della Corte e assistite, quanto all’indipendenza del loro esercizio di fronte al Governo, dalla garanzia costituzionale apprestata

²² F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Dir. ecc.*, 2014, 410, 440.

²³ P. BELLINI, *Sulla garanzia costituzionale della indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo*, in *Foro amm.*, 1967, 12, che evidenzia come la previsione di cui all’art. 100, comma 3, si aggiunga alla garanzia generale rappresentata dall’art. 108, comma 2, Cost. “specificandola ed estendendola e per ciò stesso rafforzandola”. Nello stesso senso A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1979, 36 ss. e ora in ID, *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, I, 309 ss.

²⁴ A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, Milano, 1964, IV, 243 ss. e ora in ID, *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, II, 267, che sottolinea come a fronte di una molteplicità di organi chiamati ad esercitare funzioni “neutrali” solo nel caso di quelle consultive del Consiglio di Stato e di riscontro della Corte dei conti possa discorrersi di “forme di neutralità propria e piena”.

²⁵ G. CARBONE, *Il rapporto Corte dei conti – Governo – Parlamento nel sistema della Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, VI, 69 ss.

dall'art. 100, comma 3, Cost. I secondi, invece, coperti sotto il medesimo profilo dalla più generale previsione di cui all'art. 108, comma 2, Cost.²⁶

Per di più, a corroborare la peculiare posizione costituzionale della Corte dei conti e, quindi, la sua indipendenza rinforzata rispetto all'Esecutivo concorre il fatto che quest'ultima, la cui collocazione sistematica al pari degli altri organi ausiliari nel titolo avente ad oggetto il Governo non ha mancato di destare critiche in dottrina²⁷, esercita le proprie funzioni ausiliarie essenzialmente nei confronti del Parlamento, consentendogli di verificare, per il tramite della propria attività di controllo e di referto, l'efficacia della gestione posta in essere dall'Esecutivo²⁸ o, meglio ancora, nell'interesse dello Stato-comunità in posizione di indipendenza e autonomia, senza alcuna forma di vincolo gerarchico. Di conseguenza, l'ausiliarità deve essere intesa, come evidenziato da autorevole dottrina, nel senso dell'esercizio di funzioni accessive rispetto all'attività di altri organi titolari di poteri decisionali²⁹. Ne consegue un rapporto per così dire "privilegiato" tra Corte dei conti e Parlamento in considerazione della circostanza che i principali destinatari del riscontro effettuato dalla Corte sono, in forza dell'art. 100, comma 2, Cost., le Camere e, per estensione, le Assemblee legislative regionali in vista del sindacato politico nei confronti dei rispettivi esecutivi³⁰. Pertanto, il referente finale rimane lo Stato comunità ma per il tramite dell'organo legislativo³¹, sicché è possibile discorrere di una doppia ausiliarità da intendersi non tanto con riguardo al Parlamento e al Governo, rispetto al quale la Corte è indipendente, bensì con riferimento al primo dei due organi e, più in generale, alle varie componenti della Repubblica³².

A conferma della circostanza che le attività di controllo e referto, quest'ultima invero caratterizzata da una molteplicità di ipotesi legislativamente previste, si inquadrino, quantomeno con riferimento alle loro principali manifestazioni, nel contesto delle attribuzioni ausiliarie della Corte rispetto alle Camere in funzione del controllo politico nei riguardi dell'Esecutivo è sufficiente il riferimento ad alcune fattispecie. *In primis*, quanto alle conseguenze dell'attività di controllo, alla trasmissione al Parlamento, *ex art.* 26 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, dei decreti registrati con riserva, il cui esame da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia può determinare, a mente degli artt. 150, comma 3, del regolamento della Camera e 132 di quello del Senato, l'approvazione di una risoluzione, quindi di un atto di indirizzo che vincola il Governo nell'ambito del rapporto fiduciario. *In secundis*, quanto all'attività di referto, alla relazione annuale sul rendiconto dello Stato di cui all'art. 41 del r.d. n. 1234/1934³³, per mezzo della quale la Corte riferisce al Parlamento sui risultati dei riscontri eseguiti, e che rappresenta "uno dei momenti più significativi in cui si esprime l'azione della Corte a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, della affidabilità, della veridicità e della regolarità dei conti, soprattutto in termini di trasparenza dei risultati della gestione"³⁴.

²⁶ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 369. Questa lettura è condivisa, tra gli altri, anche da F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 409, 418.

²⁷ G. FERRARI, *op. ult. cit.*, 350, che evidenzia come, al momento dell'inquadramento sistematico degli organi ausiliari nel capo dedicato al Governo, si sia persa "l'essenza funzionale degli istituti".

²⁸ P. BELLINI, *Sulla garanzia costituzionale*, cit., 14.

²⁹ A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, cit., 310 ss.

³⁰ Sul rapporto di ausiliarità della Corte nei confronti del Parlamento G. D'AURIA, *I controlli e la Corte dei conti alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Riv. Corte conti*, 2010, 214 ss.

³¹ F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 416, 438. Per approfondimenti sulla funzione referente della Corte dei conti e, più in generale, sui suoi rapporti con il Parlamento V. DE FALCO, *Riflessioni sulla funzione referente della Corte dei conti, nel procedimento legislativo di spesa*, in *Foro amm.*, 2001, 2609 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive delle "valutazioni delle politiche pubbliche"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 661 ss., che discorre di un'autonoma funzione di supporto al Parlamento che prescinde dal riscontro rispetto all'attività dell'esecutivo ed è volta a garantire il rispetto dei vincoli di bilancio da parte del legislatore.

³² F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 433.

³³ F. FRACCHIA, *op. ult. cit.*, 416.

³⁴ A. BUSCEMA, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2017. Introduzione del Presidente*, in <http://www.corteconti.it/>.

Inoltre, sempre a testimonianza del rilievo delle funzioni di controllo che la Corte esercita nei riguardi del Governo, occorre sottolineare come, in alcune ipotesi eccezionali, queste possano assumere i tratti di un'inusitata pervasività al punto da acquistare natura per così dire "impeditiva". Tanto avviene in relazione ad alcuni atti contemplati dall'art. 25 del r.d. n. 1234/1934, rispetto ai quali il rifiuto di registrazione da parte della Corte è assoluto e annulla il provvedimento. Lo stesso dicasi per la funzione di "certificazione con vincolo impeditivo"³⁵ contemplata dall'art. 47 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 nell'ambito del procedimento di contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici, posto che la mancata certificazione ad opera del giudice contabile può determinare la riapertura delle trattative con le organizzazioni sindacali.

Orbene, quanto appena evidenziato in relazione alla peculiare posizione che la Corte dei conti assume nei riguardi del Governo, cui non può che conseguire un'indipendenza particolarmente rafforzata nei confronti dello stesso, induce a guardare con sospetto alla possibilità che un soggetto designato dal MEF e, quindi, dallo stesso Governo, possa entrare a far parte dell'organo di revisione contabile della Corte senza comprometterne la posizione di indipendenza nei confronti dell'Esecutivo. Si verrebbe a creare una situazione, invero alquanto eccentrica, in forza della quale il controllore si trasformerebbe, per quanto con esclusivo riferimento alla materia contabile, in un controllato ad opera dello stesso soggetto che questi è ordinariamente chiamato a controllare e per di più proprio in relazione ad uno degli aspetti che sono oggetto dell'attività di riscontro della Corte dei conti nei confronti dell'Esecutivo, ossia il profilo della regolarità contabile e finanziaria. Si verrebbe a configurare, insomma, un'attività di controllo reciproco idonea a depotenziare fortemente l'autonomia e l'indipendenza del giudice contabile, per di più, nel caso di specie, in assenza di un'espressa previsione legislativa in tal senso.

Ciò detto, preme rilevare un elemento di distonia nel sistema delle garanzie di indipendenza degli organi di rilievo costituzionale di segno "magistratuale", ossia la previsione di cui all'art. 37, comma 20, del d.l. n. 98/2011 che ha sancito la presenza di un rappresentante del MEF in seno al collegio di revisione contabile del Consiglio di Stato e, quindi, del relativo Consiglio di Presidenza, benché questi paia registrare un grado di indipendenza rispetto all'Esecutivo certamente non dissimile da quello della Corte dei conti ed agganciato alle medesime norme costituzionali poc'anzi citate.

Le stesse Sezioni riunite sottolineano come il CSM, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti presentino un "livello ordinamentale di autonomia contabile e finanziaria sostanzialmente paritetico", elemento di non poco momento al fine di ricostruire la collocazione di un determinato organo o ente pubblico all'interno del sistema posto che, come sottolineato in dottrina, l'autonomia contabile è "intimamente" collegata alla nozione generale di autonomia³⁶ e la tendenza ordinamentale è quella di conferirla a soggetti pubblici collocati in una posizione di autonomia funzionale e organizzativa rispetto al potere politico che trova il proprio fondamento in norme di rango costituzionale o legislativo³⁷. Nel caso di specie, però, a fronte del riconoscimento della medesima autonomia contabile al CSM, alla Corte dei conti e al Consiglio di Stato, si registra una disciplina che, nel prevedere, come già detto, la nomina da parte del MEF di uno dei componenti

³⁵ F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 415, 417, spec. 446, evidenzia come l'attribuzione di poteri impeditivi alla Corte dei conti possa risultare in contrasto con i caratteri dell'ausiliarità delineati dall'art. 100 Cost. determinando il riconoscimento di funzioni amministrative non previste in Costituzione e la contestuale "deresponsabilizzazione" della P.A. interessata, che può nascondere le proprie responsabilità dietro i "dinieghi" della magistratura contabile.

³⁶ C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali*, cit., 3; G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. dir.*, Agg., Milano, Milano, 2000, 499, evidenzia come in forza dell'art. 4 della l. n. 20 del 1994 si sia attribuita alla Corte dei conti non solo autonomia contabile e di bilancio, ma anche di organizzazione e regolamentazione delle proprie strutture e attività intestando il relativo potere di tipo organizzativo-regolamentare alle Sezioni riunite in luogo del Presidente cui era demandato in precedenza.

³⁷ A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature "non ordinarie" nel sistema costituzionale della giurisdizione*, cit., 260.

del collegio di revisione del Consiglio di Stato, tende a ridimensionare l'autonomia contabile di quest'ultimo.

Si tratta di una scelta che desta delle perplessità ma che certo non può definirsi costituzionalmente illegittima, ben potendo il legislatore ampliare o restringere il *quantum* dell'autonomia contabile e finanziaria, anche quella dei predetti organi di natura "magistratuale". Infatti, se in materia deve riconoscersi la potestà "autoregolativa" dei rispettivi consigli di presidenza, trattandosi di un aspetto attinente all'organizzazione interna e all'autonomia degli stessi, deve comunque sottolinearsi come la citata autonomia contabile e finanziaria trovi pur sempre il proprio fondamento nell'atto legislativo. Nel caso della giustizia amministrativa, nella legge n. 186/1982, che all'art. 53-*bis* sancisce che "il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa provvede all'autonoma gestione delle spese relative al Consiglio di Stato e ai tribunali amministrativi regionali". Del resto, la scelta operata dal legislatore, pur ridimensionando l'autonomia contabile del Consiglio di Stato, non la sacrifica in modo tale da comprometterne l'indipendenza nei confronti del Governo, atteso che la composizione dell'organo di revisione contabile non registra la prevalenza della componente di nomina governativa, che rimane comunque minoritaria.

In definitiva, la differenziazione operata dal legislatore tra la composizione dei collegi di revisione della Corte dei conti e del CSM e di quello del Consiglio di Stato non smentisce la bontà della ricostruzione fatta propria dalle Sezioni riunite, ma anzi tende a suffragarla, posto che con riferimento alla Corte dei conti e al relativo Consiglio di Presidenza, nel silenzio del legislatore in ordine all'applicazione del predetto art. 16, comma 1, anche in mancanza di norme di c.d. salvaguardia, rimane ferma la potestà regolamentare del Consiglio in materia finanziaria e contabile, che trova anch'essa il proprio espresso fondamento in un atto legislativo, ossia nell'art. 4 della l. n. 20/1994, ne consegue che il collegio di revisione contabile, in difetto di un'espressa previsione normativa di segno contrario, certamente non può che rimanere disciplinato dal regolamento di autonomia finanziaria adottato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti il 3 ottobre 2012. Non si può non condividere, quindi, l'orientamento ermeneutico delle Sezioni riunite che escludono che si debba procedere alla nomina di un componente del MEF all'interno del collegio di revisione della Corte.

Di converso, se la disposizione legislativa in parola fosse stata interpretata nel senso di estendere la presenza del rappresentante del MEF all'organo di revisione contabile della Corte dei conti, pur con una presenza minoritaria della componente governativa all'interno del collegio, come avvenuto nel caso del Consiglio di Stato, si sarebbe forse potuto dubitare della legittimità costituzionale di una siffatta previsione in ragione dell'indipendenza rafforzata della Corte dei conti nei confronti dell'Esecutivo di cui si è detto poc'anzi. Infatti, se è pur vero che l'indipendenza nei confronti del Governo del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, in quanto organi ausiliari, riposa sulla medesima previsione costituzionale, ciò non significa che questa non possa caratterizzarsi per una diversa ampiezza in ragione delle differenti e specifiche attribuzioni che l'ordinamento riconosce loro. Al riguardo, è difficile negare che il carattere ausiliario del Consiglio di Stato si realizza per il tramite della sola funzione consultiva esercitata nei confronti dell'Esecutivo e, più in generale, dello Stato apparato. Ben diversa, come si è visto, risulta invece la posizione della Corte dei conti, che alla funzione consultiva aggiunge quella di controllo, preventivo e successivo, di referto e di "certificazione impeditiva" e la cui relazione di ausiliarità si esplica principalmente nei confronti del Parlamento e dello Stato comunità ed è strumentale rispetto al controllo politico nei riguardi del Governo. Ne deriva una posizione di indipendenza rafforzata che mal si concilia con forme di controllo da parte del Governo, ossia, giova ribadirlo, del principale soggetto controllato dalla Corte.

Per di più, come rammentato nel [parere](#) reso dalle Sezioni riunite, la peculiare indipendenza della Corte nei confronti dell'Esecutivo, specialmente sotto il profilo contabile e finanziario, registra un importante referente sovranazionale rappresentato dalle Dichiarazioni INTOSAI di Lima del 1977 e di Città del Messico del 2007, recepite dall'Assemblea generale dell'ONU rispettivamente nel 2011

e nel 2014, con le risoluzioni n. A/66/209 e A/69/228. Viene evidenziato, in particolare, come le istituzioni superiori di controllo debbano essere dotate di un'autonomia finanziaria che renda possibile lo svolgimento delle funzioni loro affidate, senza che il Governo possa controllare o indirizzare l'accesso a tali risorse. Si tratta di un significativo esempio di come la problematica in questione trascenda gli interessi dei singoli Stati, posto che l'indipendenza delle istituzioni superiori di controllo rappresenta, in un contesto di sempre maggiore globalizzazione finanziaria, un'esigenza oramai avvertita a livello internazionale, sicché la materia sembra atteggiarsi quale una delle molteplici manifestazioni del diritto amministrativo globale³⁸.

5. L'autonomia regolamentare "atipica e rinforzata" della Corte dei conti tra interpretazione costituzionalmente orientata e criterio di specialità

Le Sezioni riunite sono giunte alle conclusioni rassegnate nel [parere](#) che si commenta anche avendo riguardo alla natura della potestà regolamentare della Corte dei conti, che, evidentemente, riflette il peculiare grado di autonomia che deve riconoscersi a quest'ultima³⁹ e che, come già detto, differisce sensibilmente da quella attribuita ad altri enti pubblici dotati di autonomia funzionale, quali ad esempio le università, o comunque titolari di attribuzioni neutrali, quali le autorità amministrative indipendenti⁴⁰, che, tra l'altro, trovano un fondamento costituzionale solo indiretto per il tramite del canone di indipendenza di cui all'art. 97 Cost. Anche rispetto ad un organo di rilievo costituzionale quale il CNEL il *quantum* di autonomia riconosciuto al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti non può che ritenersi maggiore, atteso il carattere di particolare indipendenza che a tali organi deve essere garantito nei confronti del Governo in forza dell'art. 100, comma 3, Cost. Tant'è che, come evidenziato in dottrina, l'ampia potestà regolamentare espressamente attribuita alla Corte dall'art. 4 della legge n. 20/1994 ha dato attuazione al precetto costituzionale appena citato in modo da garantire l'indipendenza della Corte stessa in quanto istituto e non semplicemente ai singoli magistrati che ne fanno parte⁴¹.

La predetta potestà regolamentare della Corte dei conti è stata ricostruita dalle Sezioni riunite come di natura "atipica e rinforzata", con ciò nettamente differenziandosi da quella governativa, in deroga al principio generale per il quale nel nostro ordinamento le fonti di autonomia sono equiparate alle fonti statali secondarie, ossia ai regolamenti governativi⁴². Essa, pertanto, riflette la peculiare posizione di autonomia e indipendenza che deve riconoscersi agli organi di rilievo costituzionale a carattere "magistratuale", il cui fondamento si rinviene direttamente in Costituzione, ferma restando l'*interpositio legislationis* quanto alla sola espressa previsione della stessa, sicché la disposizione legislativa ha lo scopo di concretizzare una potestà normativa che deve ritenersi già discendente dalla posizione costituzionale della magistratura contabile.

³⁸ Sulle cui caratteristiche S. CASSESE, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 331 ss.; ID, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013, 4 ss. Più in generale, sull'ordine giuridico globale e suoi problemi di democraticità che lo contraddistinguono G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 913 ss.

³⁹ G. CARBONE, *Corte dei conti*, cit., 499, discorre, in ragione della previsione di cui all'art. 4 della l. n. 20 del 1994, di indipendenza della Corte dei conti "perseguita in chiave di autonomia".

⁴⁰ Per una breve ma efficace analisi dei caratteri di similarità e, soprattutto, di distinzione che presentano la Corte dei conti e le *authorities* F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 426. Sembrano più propensi ad un'assimilazione tra la Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo e le autorità amministrative indipendenti S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2000, 196; G. BERTI, L. TUMIATI, *Controllo*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 298 ss.

⁴¹ G. D'AURIA, *Corte dei conti*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, II, 1575; F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale*, cit., 419.

⁴² M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, IV, 1959, 359, il quale sottolinea come siffatto principio non sia enunciato da norme scritte e come le fonti espressive di autonomia regolamentare debbano essere circondate dei limiti propri dei regolamenti governativi.

Si tratta di un orientamento coerente con l'impostazione dottrinarie che ritiene che il potere di autoorganizzazione degli apparati collegiali sia un tratto tipico di tali organi, il che vale maggiormente nel caso dei consigli di presidenza in virtù della loro peculiare condizione di autonomia⁴³ e della loro copertura costituzionale discendente dall'art. 108, comma 2, Cost. e, più in generale per la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, dal più volte citato art. 100, comma 3, Cost. Tesi, quest'ultima, che, spinta alle sue estreme conseguenze, ritiene superflua la stessa autorizzazione legislativa chiamata ad abilitare l'esercizio della predetta potestà regolamentare in quanto non costitutiva della stessa⁴⁴ ed immanente rispetto alle funzioni e alla posizione ordinamentale degli organi di rilievo costituzionale di segno "magistratuale".

Dalla citata posizione costituzionale di peculiare indipendenza discende, come evidenziato nel [parere](#) che si commenta, un sistema di norme speciali espressione dell'autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale della Corte dei conti, i cui rapporti con la legge non possono che ispirarsi al criterio di specialità. Si badi bene, e in questo si rinviene la principale differenza rispetto ai regolamenti degli organi costituzionali e alla relativa autonomia degli stessi, si tratta di un sistema di rapporti nei riguardi della legge che esclude l'applicazione ai predetti organi di normative come quella in parola nella misura in cui il legislatore non li contempli espressamente tra i destinatari delle stesse. Di converso, atteso che l'autonomia contabile e finanziaria dei citati organi di rilievo costituzionale trova comunque un espresso fondamento legislativo, deve escludersi che in presenza di un'esplicita previsione legislativa tesa a ridimensionarne l'autonomia le norme regolamentari di tali organi rimangano insensibili allo *ius superveniens*. Ragionando in questi termini, il grado di autonomia di questi ultimi sarebbe equiparato a quello degli organi costituzionali e alla relativa potestà regolamentare che caratterizza invece organi che, in quanto partecipi della funzione politica, devono considerarsi *superiorem non recognoscentes* e i cui regolamenti hanno carattere certamente primario⁴⁵.

In definitiva, le Sezioni riunite si sono cimentate nel tentativo di fornire una lettura costituzionalmente orientata di una disciplina legislativa che, in difetto di una sua doverosa armonizzazione in via interpretativa con la Carta fondamentale⁴⁶, poteva apparire di dubbia legittimità costituzionale nella parte in cui non ricomprendeva gli organi a rilevanza costituzionale di segno "magistratuale" tra quelli esclusi dal suo ambito applicativo. Da qui la valorizzazione della peculiare indipendenza di quest'ultimi e, in specie, della Corte dei conti, al fine di dare una lettura della normativa *de qua* compatibile con gli artt. 100, comma 3, e 108, comma 2, Cost. che ne impedisse l'applicazione al giudice contabile e correggesse in via ermeneutica l'omissione negativa implicita del legislatore, che non ha espressamente previsto le c.d. norme di salvaguardia con riferimento agli organi di rilievo costituzionale.

L'interpretazione sperimentata dalla Corte dei conti, però, non fa leva esclusivamente sulla posizione costituzionale di particolare indipendenza del giudice contabile, ma anche del criterio di

⁴³ A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature*, cit., 392.

⁴⁴ S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 110.

⁴⁵ A. M. SANDULLI, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi costituzionali*, cit., 415, con specifico riguardo ai regolamenti della Corte costituzionale, per quanto gli argomenti addotti siano applicabili, più in generale, anche alla potestà regolamentare degli altri organi costituzionali; ID, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1831 ss. e ora in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, I, 309 ss. Dello stesso avviso sembra A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1977, 403 ss. *Contra* S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, Torino, 2017, 350 ss., in ragione della circostanza che la potestà regolamentare degli organi costituzionali diversi dal Parlamento risulta priva di un espresso referente costituzionale, sicché rimane espressiva di norme di carattere solamente secondario. Discorre, invece, di primarietà di siffatti regolamenti in ragione dell'autonomia istituzionale riconosciuta in tutti gli ordinamenti agli organi costituzionali dalla "costituzione materiale" M.S. GIANNINI, *Regolamento (in generale)*, in *Enc. dir.*, XXIX, Milano, 1988, 602.

⁴⁶ Sulla diffusione presso la giurisprudenza comune del dovere di interpretazione adeguatrice in luogo del ricorso all'incidente di costituzionalità nel caso di specie, tra l'altro, difficilmente prospettabile in ragione della natura consultiva delle attribuzioni esercitate dalle Sezioni riunite, G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a costituzione*, Milano, 2003, 121.

specialità, al fine di ricomporre il contrasto tra la disciplina sopravvenuta e il complesso sistema di fonti che disciplinano l'autonomia contabile e organizzativa della Corte e che trovano il proprio fondamento nell'art. 4 della legge n. 20/1994.

Invero, il riferimento al criterio di specialità rappresenta uno dei passaggi più delicati del [parere](#) che si commenta e, pur se condivisibile, avrebbe forse necessitato di qualche specificazione ulteriore da parte delle Sezioni riunite, soprattutto perché il principio in forza del quale "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*", in quanto limitazione o eccezione all'operatività del criterio cronologico, opera esclusivamente tra fonti pari ordinate, sicché quando la norma speciale è gerarchicamente subordinata a quella generale prevale sulla prima, che deve considerarsi invalida⁴⁷.

Nel caso di specie, il contrasto normativo risolto dalle Sezioni riunite riguarda fonti gerarchicamente equiparate nella misura in cui "il sistema di norme speciali" originato dalla peculiare posizione di indipendenza della Corte nei confronti del Governo, cui fa riferimento il [parere](#), ricomprende non solo le norme regolamentari che concretamente disciplinano l'autonomia contabile e organizzativa della Corte, bensì la stessa previsione legislativa di cui al predetto art. 4, che di tale autonomia rappresenta il fondamento legislativo. Si tratta di un aspetto che si sarebbe potuto meglio esplicitare nel [parere](#), benché quest'ultimo, facendo riferimento ad "un sistema di norme speciali", paia richiamare sia quelle regolamentari che quelle legislative che di tale "sistema" rappresentano il vertice.

Detto ciò, in tutte le ipotesi in cui si faccia applicazione del canone della specialità, per stabilire se il silenzio del legislatore vada inteso nel senso del superamento della disciplina previgente oppure, come più comunemente si ritiene, quale suo mantenimento, occorre operare una valutazione caso per caso⁴⁸, ispirata al principio di ragionevolezza⁴⁹. Nella specie, la scelta di interpretare il silenzio del legislatore quale volontà di mantenere inalterata l'autonomia contabile e organizzativa della Corte si spiega alla luce della peculiare posizione costituzionale della stessa nei confronti dell'Esecutivo, di cui si è già riferito. Insomma, la soluzione ermeneutica cui pervengono le Sezioni riunite è il frutto del contestuale impiego del canone di specialità e dell'interpretazione costituzionalmente orientata, quest'ultima funzionale ad una corretta lettura del silenzio della disciplina sopravvenuta con riferimento alla sua applicabilità o meno agli organi costituzionali di segno "magistratuale" e, in particolare, alla Corte dei conti. Vien da sé che il ricorso all'interpretazione adeguatrice al fine di ricondurre a Costituzione una disciplina che, diversamente, avrebbe sollevato non poche perplessità di ordine costituzionale ha quale immediato risvolto quello di gettare non poche ombre sulla possibilità che il legislatore possa modificare, questa volta espressamente, la composizione del collegio di revisione contabile della Corte dei conti come avvenuto per il Consiglio di Stato. Di questa possibilità, com'è ovvio che sia, il [parere](#) non si occupa, ma esso rappresenta comunque un utile monito per il legislatore e per il Governo circa il modo in cui il giudice contabile interpreta la propria posizione costituzionale e, di conseguenza, la propria indipendenza. Infatti, non è difficile immaginare che, in presenza di un'eventuale modifica espressa del proprio collegio di revisione contabile, la Corte dei conti potrebbe decidere di tutelare la propria autonomia costituzionale davanti alla Consulta.

⁴⁷ G. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica-P. Zatti, Milano 1993, 418.

⁴⁸ G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 98 ss.

⁴⁹ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2004, 66.