

## **Interrogativi “antichi” su “nuovi” conflitti tra poteri: l’autonomia del Consiglio superiore della magistratura e la giurisdizione contabile della Corte dei conti\***

*di Valeria De Santis* – Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Napoli “Parthenope”

For the first time, in 2017, the Italian Constitutional Court will have to resolve a conflict between powers raised by Council of the Judiciary against the Italian Court of Auditors concerning the judgment of account. The conflict, declared admissible by ordinance no. 166 of 2016, was relieved of Council of the Judiciary following two requests in which it was ordered to Council of the Judiciary to deposit accounts of own accounting officers.

Faced with the two requests, the Council of the Judiciary has raised the conflict and claims to not be subjected to the count judgment, to which all other public authorities are obliged, under Article. 44 of r.d. n. 1214 of 1934.

The Council of the Judiciary emphasizes its role as a constitutional body, and stresses that the subjection to the judgment of accounting would be an impairment of its sphere of autonomy. In fact, the council does not submit more to the judgment of account since it adopted the accounting regulation in 1996 and imposes to its accounting agents an internal control exercised by the College of auditors.

The Constitutional Court is requested to define the regulatory and accounting autonomy of Council of the Judiciary. Consequently, the Court must rule on the constitutional position occupied by this organ of the State. The paper analyzes the most significant aspects that the conflict underlines: the extension of the accounting jurisdiction and its ability to compress the constitutional autonomy of the Council of the Judiciary, the controversial nature of the Council of the Judiciary and the limits of its regulatory and accounting authority.

*Sommario* 1. La questione sottoposta alla Consulta delimitazione dell’oggetto - 2. Natura costituzionale ed estensione del giudizio di conto - 3. L’attualità degli interrogativi in merito alla posizione costituzionale del C.S.M. - 4. La potestà regolamentare di autorganizzazione del C.S.M. -

---

\* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

5. Indipendenza e autonomia costituzionale del C.S.M. e prassi costituzionale - 6. Conclusioni: l'irriducibile indeterminatezza dell'autonomia del C.S.M. e effettivi interessi in gioco

### **1. La questione sottoposta alla Consulta delimitazione dell'oggetto**

Nel corso del 2017 la Corte costituzionale sarà chiamata a dirimere un conflitto di attribuzioni sollevato dal C.S.M. contro la Corte dei conti che ha ad oggetto una questione inerente al giudizio di conto, mai affrontata negli stessi termini dalla Suprema corte.

Il conflitto, dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 166 del 2016, è stato sollevato dal C.S.M. a seguito della nota del Presidente della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 362 del 2015 e della sentenza della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 70 del 2016 con le quali il Giudice dei conti prima invitava e, successivamente, ordinava al C.S.M. di depositare i conti dei propri agenti contabili, affinché anche l'Organo di "autogoverno" della magistratura venisse sottoposto al giudizio di conto.

Di fronte alle due richieste, il C.S.M. ha sollevato il conflitto ritenendo che la sottoposizione al giudizio contabile - cui la generalità delle amministrazioni pubbliche è tenuta, in base all'art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934 - costituisca una menomazione della propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita. La vicenda offre lo spunto per interrogarsi sulla (da sempre) controversa natura del C.S.M., sulla capacità espansiva della giurisdizione contabile, nonché, in qualche modo, sull'evoluzione del ruolo della Corte dei conti.

Occorre preliminarmente tenere presente che la legge n. 1198 del 1967, recante modifiche alla legge n. 195 del 1958, su costituzione e funzionamento del C.S.M., all'art. 4, co. 3, conferisce autonomia contabile al C.S.M., il quale con proprio regolamento interno detta le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese. La disposizione di cui all'art. 4, al comma successivo, si limita a stabilire che, alla chiusura di ogni anno finanziario, l'Organo di autogoverno della magistratura è tenuto a presentare il «rendiconto della gestione» alla Corte dei conti. L'art. 4 della legge n. 1198 del 1967 prevede l'alimentazione di un bilancio sostanzialmente autonomo, il cui consuntivo - ovvero, un documento "riassuntivo" - viene presentato alla Corte dei Conti<sup>1</sup>.

Cosa diversa dal rendiconto della gestione è però il giudizio di conto cui sono tenuti tutti coloro che abbiano la gestione di denaro o di altri beni pubblici, inclusi - secondo la Corte dei conti - gli agenti contabili del C.S.M. Infatti, in base alla legislazione sulla contabilità pubblica (la legge sulla contabilità generale dello Stato, il testo unico della Corte dei conti e il TUEL) chiunque abbia maneggio di denaro pubblico è sottoposto alla verifica della giurisdizione contabile, attuata attraverso un modello processuale, il giudizio di conto.

---

<sup>1</sup> Cfr. almeno: S. Buscema, *Bilanci pubblici*, in *Enc. del Dir.*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 315 e ss.; S. Buscema, A. Buscema, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 355; A. Monorchio, L. G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Roma-Bari, Laterza, p. 583 e ss.; A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, Jovene, 1990, p. 567 e ss.; L. Schiavello, *Processo contabile*, in *Enc. del Dir.*, XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, p. 713 e ss.

Per grandi linee, gli agenti contabili sono obbligati a rendere alle rispettive amministrazioni il rendiconto dei risultati della propria attività gestoria che poi è sottoposto all'esame giudiziale. Oggetto dell'accertamento è la correttezza della gestione del denaro o dei beni pubblici da parte di ciascun agente contabile, ovvero, dei tesorieri, cassieri, consegnatari e, in genere, di tutti coloro che, anche in via di fatto, abbiano disponibilità di risorse pubbliche. Il giudizio di conto è dunque volto a verificare la regolarità del conto e ad accertarne l'eventuale responsabilità<sup>2</sup>. Si tratta di un giudizio tecnico che non entra nel merito della correttezza delle scelte, rimessa alla valutazione della responsabilità amministrativa<sup>3</sup>. L'accertamento avviene in sede giurisdizionale, innanzi alla Corte dei conti (che è giudice unico) e l'azione per il recupero è indisponibile da parte dell'amministrazione pubblica<sup>4</sup>.

Secondo consolidata giurisprudenza, il giudizio contabile si instaura automaticamente nel momento in cui il contabile abbia reso il conto alla propria amministrazione che è tenuta a depositarlo presso la Corte dei conti<sup>5</sup>. Infatti secondo l'art. 45 del r.d. n. 1214 del 1934 «la presentazione del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio» e consente di garantire il principio di necessarietà e «generalità» del giudizio di conto. Di conseguenza, l'agente contabile si intende costituito in giudizio dal momento in cui abbia reso il conto, a prescindere dal deposito alla Corte dei conti da parte dell'amministrazione di appartenenza. Tale caso si è appunto verificato per il C.S.M. che da anni non deposita i conti regolarmente presentati dai propri agenti contabili<sup>6</sup>.

In verità per un lungo periodo il Consiglio ha ritenuto pacifico che i propri agenti contabili, come quelli di qualsiasi altra amministrazione dello Stato, fossero assoggettati al giudizio di conto e depositava i conti dei propri agenti presso la Corte dei conti. Il primo regolamento di amministrazione e contabilità del Consiglio superiore, approvato con delibera del 24 gennaio 1969, prevedeva che l'Ufficio di amministrazione e contabilità non solo provvedesse all'invio del

---

<sup>2</sup> La responsabilità contabile è «formale» in quanto il controllo sui conti è un controllo aritmetico che non comporta una verifica intrinseca sulla correttezza o meno delle singole spese, in tal senso, cfr. C. E. Gallo, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli 2015, p. 241.

<sup>3</sup> C.E. Gallo, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, cit., p. 239-241, sottolinea che il conto giudiziale va distinto dal conto amministrativo che è compilato dagli agenti dell'Amministrazione ai fini di controllo interno o ai fini diversi che rispondono ad esigenze differenti di controllo non solo formale, ma di valutazione in ordine alla produttività nella prospettiva del perseguimento degli interessi pubblici. In tal senso nell'ord. Cass. Civ., sez. unite, n. 7390 del 27.03.2007 si sottolinea (punto 2.2. dei Motivi della decisione) chiaramente la necessità di tenere separata la gestione contabile (che costituisce il momento finale ed esecutivo della gestione finanziaria) dall'attività di amministrazione che regola la contabilità pubblica.

<sup>4</sup> M. Orefice, *Manuale di contabilità pubblica*, Roma, Ed. Direkta, 2003, p. 877, osserva che le disposizioni legislative che esonerino l'agente contabile dall'obbligo di presentare il giudizio di conto devono essere considerate costituzionalmente illegittime proprio perché, in base all'art. 103 Cost., il giudizio inerente alla regolarità della gestione contabile non è disponibile.

<sup>5</sup> Corte dei conti, Sezione Seconda, n. 499 del 29.7.2013; Corte dei conti, Sezione Seconda, n. 94 del 22.05.1985; Corte dei Conti, Sez. riunite n. 720 del 17.07.1991; Corte dei Conti, Sez. riunite, n. 794 del 18.07.1992; Corte dei Conti, Sez. riunite, n.1012/A del 21.12.1994.

<sup>6</sup> Qualora invece gli agenti contabili non depositino i propri conti presso la propria amministrazione, si instaura un giudizio per la «resa del conto».

consuntivo approvato, (art. 32, co.3, lett. g)) ma verificasse, «il conto giudiziale che l'economocassiere deve rendere alla Corte dei conti per la sua gestione» (art. 32, co. 3, lett. h)). Il Consiglio ha dunque ritenuto di conformarsi al rispetto della resa del conto che coinvolge tutte le pubbliche amministrazioni e solo con l'adozione del nuovo regolamento di contabilità, nel 1996 - di recente sostituito dal regolamento adottato nel 2013 - ha interpretato il summenzionato art. 4 della legge n. 1198 del 1967 nel senso che il rendiconto esaurisca la propria funzione di certezza e che il controllo contabile sull'operato degli agenti contabili possa rimanere all'interno dall'organo costituzionale di autogoverno della magistratura.

In armonia rispetto ai principi della contabilità pubblica di trasparenza, imparzialità e buon andamento, il regolamento di amministrazione e contabilità prevede un controllo interno all'amministrazione affidato ad un Collegio dei revisori dei conti<sup>7</sup> che esercita il controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, nonché sulla corretta ed economica gestione delle risorse.

In virtù del proprio nuovo regolamento, il C.S.M. inizia dal 1999 a non depositare più i conti dei propri contabili. La richiesta della Corte dei conti nasce da un orientamento emerso a conclusione di due Conferenze dei Presidenti, tenute in materia di conti giudiziali nel 2014, proprio al fine di aggiornare l'anagrafe dei soggetti titolari di gestioni di denaro, beni o valori assoggettabili alla resa del conto giudiziale. A tal fine, la Corte dei conti ha chiesto di comunicare i nominativi degli agenti contabili e di presentare i conti dal 2010, essendo ormai prescritta la possibilità di chiedere i conti per gli esercizi degli anni precedenti.

Il conflitto, sommariamente descritto, chiama per la prima volta la Consulta ad esprimersi sull'estensione dell'autonomia regolamentare e contabile del C.S.M. e, di conseguenza, sulla posizione costituzionale occupata da tale organo dello Stato. Di seguito quindi si faranno alcune riflessioni sugli aspetti più significativi che la vicenda richiamata sembra *prima facie* mettere in luce: l'estensione della giurisdizione contabile e la (da sempre) controversa natura del C.S.M., i limiti della sua potestà regolamentare e contabile, e la sua eventuale capacità di comprimere l'autonomia costituzionale del C.S.M.

## **2. Natura costituzionale ed estensione del giudizio di conto**

Uno tra i diversi interrogativi che pone il conflitto tra poteri sollevato dal C.S.M., consiste nello stabilire fino a che punto si possa dare una lettura estensiva della giurisdizione di conto di cui all'art. 103 Cost. e se l'autonomia del C.S.M. sia così ampia da poter derogare ad un «principio generale dell'ordinamento» in base al quale «il pubblico denaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni», deve «essere assoggettato alla

---

<sup>7</sup> In base all'art. 48 del regolamento di amministrazione e contabilità del 2013, il Collegio dei revisori dei conti è composto 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 di contabilità pubblica o discipline similari, anche in quiescenza.

garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale». Secondo orientamento consolidato e risalente della giurisprudenza costituzionale, nessun agente contabile può sottrarsi a questo «fondamentale dovere», pena la menomazione della funzione di garanzia della giurisdizione contabile<sup>8</sup>.

La resa giudiziale del conto costituisce un principio generale per chiunque abbia disponibilità di risorse pubbliche e trova fondamento nella disposizione del co. 2 dell'art. 103, Cost. che, senza riserva di legge almeno su questo punto, conferisce alla Corte dei conti la «giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica», utilizzando una locuzione anche più ampia rispetto a quella di cui all'art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934 secondo il quale la Corte giudica sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato.

La stessa Consulta ha in più occasioni sottolineato che l'art. 103 Cost. conferisce «capacità estensiva alla disciplina dettata dal T.U. del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico»<sup>9</sup>. Tutti coloro che hanno comunque maneggio di denaro pubblico sono tenuti a rendere il conto della gestione di fronte ad un organo giurisdizionale, esterno e terzo rispetto all'amministrazione interessata. Il giudizio di regolarità contabile spetta ad un organo giurisdizionale, non amministrativo e, precisa la Consulta, la giurisdizione contabile è necessaria e non tollera deroghe perché assolve ad una funzione di garanzia di corretta gestione del denaro pubblico<sup>10</sup> cui ha interesse non solo la singola amministrazioni ma la collettività nella sua interezza<sup>11</sup>.

Alla luce dei principi costituzionali, nonché dell'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica, la Corte dei conti ha complessivamente assunto dunque il ruolo di organo posto al servizio dello «Stato-comunità», quale «garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità»<sup>12</sup>. Peraltro nell'evoluzione legislativa il ruolo di controllo della Corte dei conti ha assunto nuova centralità a seguito della grave crisi economica e dell'esigenza di

<sup>8</sup> Corte cost. sent. n. 114 del 1975, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Si veda anche tra i molti, M. Orefice, *Manuale di contabilità pubblica*, cit., p. 878.

<sup>9</sup> Corte cost. sent. n. 110 del 1970, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Sent. n. 114 del 1975, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> N. Occhiocupo, *Gli organi costituzionali «legibus soluti»?*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1281, ora in Id., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 247.

<sup>12</sup> Corte cost. sent. n. 267 del 2006. Similmente si vedano anche le sentt. nn.: 39 e 40 del 2014; 60 del 2013; 179 del 2007; ord. 285 del 2007; 64 del 2005; 181 del 1999; 470 del 1997; 29 del 1995. In dottrina cfr. almeno: L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, in *Le Regioni*, 2007, p. 316 e ss.; M. Di Martino, *La Corte "disegna" il quadro ordinamentale del sistema dei controlli*, in *Giurcost.it*, 2006; L. Buffoni, A. Cardone, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, p. 841 e ss.; B. Caravita, E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2014.

assicurare il rispetto dei vincoli dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, garantendo il rispetto di un determinato equilibrio complessivo di bilancio nazionale<sup>13</sup>.

Con la riforma dell'art. 81 Cost., diventato indefettibile il principio dell'equilibrio di bilancio, l'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica è cresciuta, rendendo più penetrante il controllo esteso alla legittimità-regolarità sui conti di tutti gli enti pubblici che costituiscono il bilancio della finanza pubblica allargata<sup>14</sup>. Sebbene l'estensione dei controlli riguardi essenzialmente gli enti locali - tenuti ad assicurare la sana gestione finanziaria, il rispetto del patto di stabilità interno e il vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. - non si può non tenere presente che dalla legge n. 20 del 1994 si assiste ad un ampliamento complessivo delle forme di controllo<sup>15</sup>, cui si accompagna, come osserva la Consulta stessa, il «rafforzamento» del ruolo della Corte dei conti quale organo posto a tutela degli «interessi obiettivi» dell'amministrazione nella sua complessità<sup>16</sup>. La Corte dei conti è dunque un organo terzo deputato a garantire il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva.

Nella prospettiva espansiva, qui appena tratteggiata, appare chiaro che la giurisdizione contabile possa ammettere deroghe solo in via di stretta interpretazione nei confronti degli organi

<sup>13</sup> Cfr. almeno: C. Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in [Gruppodipisa.it](http://Gruppodipisa.it), 2012; P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene, p. 19 ss.; A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in [Giurcost.it](http://Giurcost.it), 2012 ora in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XVI, Torino, Giappichelli, 2013, p. 407 ss.; A. Febbrajo, *Limiti della regolazione giuridica nelle crisi intersistemiche*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 210 e ss.; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, ES, 2012, p. 92 ss.; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 79 ss.; G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *ivi*, p. 29; G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), n. 3/2012.

<sup>14</sup> La Corte costituzionale riconduce l'attività di controllo sui bilanci della Corte dei conti all'art. 11 e all'art. 117, co. 1 Cost., si vedano le sent. nn. 39 e 40 del 2014. Sul punto che meriterebbe ben altro approfondimento, la letteratura è sconfinata si vedano almeno: A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012, M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [Astrid-online.it](http://Astrid-online.it), n. 3/2013; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), n.2/2012; T. F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 51 ss.; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, *ivi*; I. Ciolli, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in [Gruppodipisa.it](http://Gruppodipisa.it), 2012; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in [Astrid-online.it](http://Astrid-online.it), n. 15/2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), n. 3/2012; E. C. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013, 165 ss.; G. Pisauro, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica.*, cit., p. 123 ss.

<sup>15</sup> Dalla l. n. 20 del 1994 è stato esteso il controllo di legittimità regolarità e, dalla finanziaria del 2006, è stato introdotto un nuovo tipo di controllo che non riguarda solo la gestione in senso stretto, ma attiene all'allocazione delle risorse e alla struttura e alla gestione del bilancio. Il controllo di gestione ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare un uso efficiente ed efficace delle risorse, invece, il nuovo tipo di controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità in una prospettiva non statica ma dinamica perché finalizzata alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica. Sul punto Corte cost. sentt. nn.: 179 del 2007; 60 del 2013 e 40 del 2014.

<sup>16</sup> Corte cost. sent. n. 29 del 1995, punto n. 9.2 del *Considerato in diritto*.

«immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato»<sup>17</sup>. Tanto è vero che la Corte costituzionale, sottolineando che l’analogia tra le attribuzioni delle Assemblee regionali e quelle parlamentari non significa identità, ha sistematicamente ribadito che i dipendenti di queste ultime non sono escluse dal giudizio di conto, nonché da quello di responsabilità<sup>18</sup>. Le Assemblee elettive regionali non possono essere sottratte al controllo della Corte dei conti e non rileva a tal fine il fatto che il Consiglio nell’ordinamento regionale goda di autonomia organizzativa e contabile<sup>19</sup>. Gli unici organi che sono sottratti alla giurisdizione contabile, come si vedrà meglio di seguito, sono le Assemblee parlamentari e la Presidenza della Repubblica per «ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi».

### **3. L’attualità degli interrogativi in merito alla posizione costituzionale del C.S.M.**

La questione sollevata dal C.S.M. pone l’interrogativo se l’organo di autogoverno della magistratura goda di una autonomia tale da poter essere sottratta al principio generale che attribuisce la giurisdizione contabile alla Corte dei Conti. Più in particolare il C.S.M. solo a seguito dell’adozione del primo regolamento contabile del 1996 ha cominciato a non sottoporre i conti dei propri agenti al giudizio di conto e, dunque, il punto è se il Consiglio goda di una potestà normativa tale da poter derogare ad un principio generale dell’ordinamento.

La vicenda ripropone evidentemente la questione che ha diviso e, in parte, ancora divide la dottrina in merito alla natura costituzionale, o meno, del C.S.M. La risposta affermativa, viene desunta sulla base di diverse considerazioni: la posizione di vertice, il ruolo di garanzia costituzionalmente necessario e indefettibile occupato dal C.S.M.<sup>20</sup>, ma anche la politicità di tutta una serie di funzioni soprattutto normative, considerate espressione di autogoverno di un organo

<sup>17</sup> Corte cost. sent. n. 110 del 1970, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> Sul giudizio di conto cfr.: sentt. nn.: 110 del 1970; 209 del 1994. Sul giudizio di responsabilità contabile, sentt. nn.: 995 e 421 del 1988; 68 del 1971; 211 del 1972.

<sup>19</sup> Corte cost. sent. n. 292 del 2001, al punto n. 4 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale ribadisce che le Assemblee elettive delle Regioni non sono parificabili alle Assemblee parlamentari; i Consigli regionali godono «di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria». Sul punto, M. Ruotolo, *Corte, giustizia e politica. Magistratura e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2003, sottolinea che a seguito della riforma del Titolo V, dovrebbe essere più difficile sostenere la diversità tra Camere e Consigli regionali, essendo entrambe espressione di «sovranità popolare» (Cort. cost. sent. n. 106 del 2002), ma appare comunque anacronistico esentare i Consigli dalla giurisdizione di cui agli art. 101 e ss. Cost. (Cort. cost. sent. n. 29 del 2003). Invece le deroghe previste per le Camere restano saldamente fondate sulla particolare autonomia loro riconosciuta in Costituzione all’art. 64, co. 1 e sul consolidamento di una antica prassi che esenta i due rami del Parlamento dal giudizio di conto (sent. n. 129 del 1981). Sul punto ci si soffermerà di seguito al § 5.

<sup>20</sup> F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 217-218, secondo il quale «non può revocarsi in dubbio che la Costituzione abbia posto il Consiglio al vertice della magistratura, costituita questa in ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». In tal senso si vedano anche, G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 267; A. Torrente, *Il CSM*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, p. 7; C. Giannattasio, *La magistratura*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 176.

politico-rappresentativo che sarebbe in grado di delineare un proprio specifico indirizzo politico<sup>21</sup>. Sotto altra prospettiva si mette in evidenza come la funzione di garanzia dell'autonomia della magistratura costituisca un interesse dell'intera collettività, strumentale alla realizzazione delle libertà costituzionalmente previste, che colloca il C.S.M. tra gli organi costituzionali quale organo di «governo autonomo» dell'ordine giudiziario<sup>22</sup>.

La natura di organo politico costituzionale è però molto discussa in particolare in considerazione del fatto che il C.S.M. non partecipa alla funzione legislativa, di indirizzo politico e di governo. È organo posto a presidio dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, ma ciò non significa che esso possa perseguire una propria politica sul modo in cui governare le competenze dei magistrati, né che possa dettare una propria politica legislativa.

Il Consiglio difficilmente può essere considerato organo di vertice della magistratura, in quanto il potere giudiziario è un potere diffuso ed ogni singolo organo giurisdizionale è titolare della funzione giurisdizionale<sup>23</sup>. Infatti esso non fa parte dell'organizzazione giudiziaria, non è espressione del potere giurisdizionale né è gerarchicamente inquadrato nell'ordinamento giudiziario<sup>24</sup>. Non può neanche essere considerato rappresentante della magistratura<sup>25</sup>, ovvero, organo di autogoverno in senso tecnico non essendo composto solamente da magistrati<sup>26</sup>. La composizione mista del Consiglio è stata voluta per evitare la creazione di un organo corporativo (ovvero, rappresentativo di una "casta"<sup>27</sup>), inammissibile in ragione della funzione conferita all'ordine giudiziario<sup>28</sup>. La definizione di organo di autogoverno, entrata nell'uso comune, deve essere quindi intesa come una «sorta di metafora» che allude genericamente alla posizione che spetta al Consiglio quale tutore dell'indipendenza della magistratura<sup>29</sup>.

La natura di organo non esponenziale della magistratura appare del resto necessaria ad evitare che il Consiglio svolga funzioni di indirizzo politico dell'attività dei magistrati proprio per non comprometterne l'indipendenza<sup>30</sup>. Invece il C.S.M. è di sicuro un potere autonomo dello Stato,

<sup>21</sup> S. Merlini, *Il Consiglio superiore della magistratura, la Costituzione e la Democrazia*, in *Quale giustizia*, 1971, pp. 410-411, sottolinea come alcuni atti - come la relazione annuale sullo stato della giustizia che il C.S.M. presenta annualmente al Parlamento - non possano essere qualificati che come atti di partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico. Sulla politicità delle funzioni del Consiglio si vedano anche E. Bruti Liberati, F. Galasso, *Funzioni del CSM e proposte di riforma*, in *Dem. e dir.*, 1984, p. 37 e ss.; R. Bonanni, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Diritto on line*, Treccani, 2016; C. Salazar, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007.

<sup>22</sup> L. Daga, *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Napoli, Jovene, 1973, pp. 289-290, secondo il quale per il Consiglio non si può parlare di autogoverno (vista la composizione composita dell'organo) ma di Governo autonomo dell'ordine giudiziario proprio in considerazione del tipo di interesse generale che il Consiglio è preposto a soddisfare.

<sup>23</sup> P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1962, p. 128.

<sup>24</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104*, in *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, Tomo II, Art. 104-107, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed del Foro italiano, 1986, p. 44.

<sup>25</sup> Sent. n. 142 del 1973, n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>26</sup> Sent. n. 142 del 1973. Sul punto in part. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 287-289.

<sup>27</sup> C. Salazar, *La magistratura*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 50.

<sup>28</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., p. 45.

<sup>29</sup> A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 474.

<sup>30</sup> M. Devoto, *Il ruolo del CSM nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, in A. Pizzorusso (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 284, osserva che il C.S.M. si distacca da ogni classificazione

perché ad esso spetta un ambito di potere definito dalla Costituzione ed è dunque legittimato ad essere parte nel conflitto di attribuzione<sup>31</sup>.

A maggior ragione prendendo in considerazione le funzioni e il ruolo attribuiti dalla Costituzione, sembra difficile parificare la posizione del Consiglio ai supremi organi costituzionali. La Costituzione lega l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario al Consiglio cui sono delegate per intero tutte le funzioni di amministrazione della giurisdizione, ovvero le funzioni amministrative strumentali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali<sup>32</sup>. Spetta al C.S.M. «secondo le norme dell'ordinamento giudiziario» (art. 105 Cost.) l'organizzazione degli uffici giudiziari, la designazione delle persone titolari di tali uffici e, in generale, predisporre tutte le garanzie che consentano ai magistrati l'esercizio indipendente da ogni potere interno o esterno alla magistratura<sup>33</sup>. Pur non essendo organo della pubblica amministrazione, il Consiglio esercita funzioni oggettivamente amministrative<sup>34</sup> settoriali, destinate ad incidere esclusivamente sullo stato giuridico dei magistrati e sull'apparato giudiziario<sup>35</sup>.

Il C.S.M. non è un giudice e solamente la sezione disciplinare del Consiglio esercita una funzione giurisdizionale nell'esercizio dei propri poteri disciplinari e le relative pronunce sono impugnabili innanzi alla Corte di Cassazione. Invece, le altre deliberazioni del C.S.M. sono impugnabili come normali provvedimenti amministrativi, in quanto, pur essendo tale organo previsto dalla Costituzione, risulta prevalente l'esigenza di garantire il diritto alla difesa delle persone ad esso sottoposte<sup>36</sup>. Il diritto di azione va comunque salvaguardato anche se si tratta di manifestazioni di potere amministrativo poste in essere da autorità che sotto il profilo strutturale non sono inserite nell'organizzazione della pubblica amministrazione<sup>37</sup>.

---

tradizionale, in quanto la sua attività non è di indirizzo dell'attività dei suoi amministrati, anzi esso «si pone in una sfera non solo distinta, ma addirittura superiore».

<sup>31</sup> Sent. n. 379 del 1992. Sul punto, in part., E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 249.

<sup>32</sup> S. Panizza, *Art. 104*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2015. In tal senso si vedano anche le sentt. della Corte costituzionale nn.: 12 del 1971 e 44 del 1968.

<sup>33</sup> A. Pizzorusso, *Il consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Quaderni della giustizia*, 1984, II, p. 281

<sup>34</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., ivi.

<sup>35</sup> V. Onida, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p.17 e ss.; G. Verde, E. Cavasino, *Art. 105*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2023; A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, cit., p. 475 e ss.

<sup>36</sup> G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007, pp. 488-489; M. Midiri, *Deliberazioni del CSM, giudice amministrativo e bilanciamento dei poteri nell'ordinamento giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 100 e ss.; U. De Siervo, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di stato delle deliberazioni del CSM*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 690; A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, p., 324 e ss.; S. Bartole, *Il potere giudiziario*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 457.

<sup>37</sup> G. B. Garrone, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 89; L. Salvato, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura e l'incerta sorte del conferimento degli uffici direttivi*, in *Giust. civ.*, 2001, p. 3143.

La stessa Corte costituzionale ha precisato che con le norme volte a tutelare l'indipendenza della magistratura il costituente non intendeva affatto stabilire una «forma piena di autonomia». L'ordine giudiziario non è avulso dall'ordinamento generale per cui, a parte le garanzie specifiche a salvaguardia dell'autonomia dei magistrati, al Consiglio e ai suoi atti devono ritenersi applicabili i principi fondamentali dell'ordinamento<sup>38</sup>. In tal senso, pur ammettendo l'esistenza di un margine insindacabile di valutazione e di apprezzamento discrezionale, la giurisprudenza amministrativa è ferma nel ritenere che le scelte del C.S.M. siano espressione di attività discrezionali di alta amministrazione, in alcun modo sottratte al controllo del giudice amministrativo<sup>39</sup>.

In ragione delle funzioni non sembra che il C.S.M. possa essere considerato un centro politico statale indipendente nel senso che, a differenza delle Camere, del Governo del Presidente della Repubblica e della stessa Corte costituzionale, non è destinato dalla Costituzione a «dirigere con potere *legale* lo Stato italiano»<sup>40</sup>. Il Consiglio è un organo dello Stato, ma non è un organo indefettibile ai fini della configurazione della forma di governo<sup>41</sup>; è un centro di potere ma non può essere considerato organo di indirizzo politico<sup>42</sup> se non al di fuori dell'ambito delimitato dell'amministrazione della giustizia, all'interno del quale il Consiglio può intervenire a difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura<sup>43</sup>.

A distinguere la posizione del C.S.M. sta anche il fatto che in base al sopra citato art. 4 della l. n. 1198 del 1967 il Consiglio ha sì autonomia contabile, ma i fondi per il proprio funzionamento sono collocati nel bilancio statale e il rendiconto di ogni esercizio, ovvero il documento contabile riassuntivo, è per legge sottoposto alla Corte dei conti<sup>44</sup>. Ciò evidentemente distingue la posizione del C.S.M. rispetto agli organi costituzionali le cui spese sono poste al di fuori dell'amministrazione subordinata all'esecutivo<sup>45</sup>.

Al C.S.M. sembra forse attagliarsi la qualificazione - secondo la nota ricostruzione di Cheli - di organo di rilevanza costituzionale (come, ad esempio, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, i singoli ministri, la Corte di Cassazione, i singoli Ministri, i Comuni e gli organi delle Regioni) perché non partecipa alla funzione di indirizzo politico degli organi supremi, ma è contemplato dalla Costituzione al fine di provvedere all'amministrazione dei magistrati in posizione di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri poteri<sup>46</sup>. In realtà non esistendo - come osserva la

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 168 del 1963, punto n. 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>39</sup> Sul punto specificamente cfr.: S. Franzoni, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 107.

<sup>40</sup> G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., pp. 302-304, in corsivo nell'originale.

<sup>41</sup> E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., ivi.

<sup>42</sup> V. Onida, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, cit., pp. 18-19.

<sup>43</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 427-428; M. Devoto, *Il ruolo del CSM nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, cit., p. 285.

<sup>44</sup> R. Bonanni, *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit.

<sup>45</sup> S. Buscema, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, Cedam, 1958, p. 251 e ss.; C. Pappagallo, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur. XXV*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, p. 3.

<sup>46</sup> E. Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, in *Arch. giur. Serafini*, 1965, p. 112; G. Long, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. giur. XXV*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, pp. 3-4.

Consulta - un regime giuridico unitario applicabile a tutti gli organi cui la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza<sup>47</sup>, ciò che preme non è tanto etichettare il C.S.M.<sup>48</sup>, ma sottolineare che esso non partecipa all'esercizio di funzioni di indirizzo politico, né gode di uno statuto giuridico di autonomia, indipendenza e parità reciproca, avvicicabile a quella delle Camere o della Corte costituzionale<sup>49</sup>. Il Consiglio è dunque un organo previsto dalla Costituzione, non espungibile dell'ordinamento se non con processo di revisione costituzionale<sup>50</sup>, che sottrae l'ordine giudiziario al controllo dell'esecutivo ponendosi quale «organo amministrativo del potere giudiziario inteso come apparato»<sup>51</sup>.

Ponendo l'accento sulle funzioni costituzionali svolte, il C.S.M. potrebbe altresì essere inquadrato - come autorevolmente sostenuto - tra gli organi di garanzia costituzionale in quanto preposto dalla Costituzione ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario<sup>52</sup>. Anche secondo tale ricostruzione, resta comunque fermo il fatto che il Consiglio non è organo politico e non può essere equiparato ai c.d. supremi organi costituzionali<sup>53</sup>.

La stessa Corte costituzionale non ha mai assimilato la posizione del C.S.M. a quella degli organi costituzionali supremi e, pur non esprimendosi in via definitiva sulla natura del C.S.M., ha sottolineato il sicuro «rilievo costituzionale»<sup>54</sup> dell'organo destinato a svolgere funzioni di garanzia dell'autonomia della magistratura<sup>55</sup>. La questione della natura del C.S.M. resta in qualche modo aperta, ma la stessa cautela della Corte costituzionale induce a ritenere che il C.S.M. sia un organo dello Stato la cui autonomia, per quanto ampia, non possa essere tale da parificare l'organo in questione agli organi di direzione politica.

I poteri di autonomia e autogoverno del Consiglio non sono paragonabili a quelli delle Camere o della Corte costituzionale in quanto tutte le attività del Consiglio trovano il limite della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, secondo quanto indicato dall'art. 105 Cost. Le attribuzioni del Consiglio non possono avere natura politica<sup>56</sup>, ma la riserva in questione essendo

<sup>47</sup> Corte cost. sentenza n. 44 del 1968, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Si veda, in part., F. G. Scoca, *Atti del Consiglio superiore della magistratura e loro sindacato giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p. 14.

<sup>48</sup> A. Pizzetti, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, cit., pp. 474-475.

<sup>49</sup> M. Mazziotti, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1676; G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 174 e ss.

<sup>50</sup> E. Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., p. 111.

<sup>51</sup> G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 488. Si veda anche M. Bessone, V. Carbone, *Consiglio superiore della Magistratura*, in *Dig. discip. pubbl.*, III, Torino, Utet, 1989, p. 453 e ss. (aggiornamento dell'edizione in formato elettronico a cura di S. Baiona, 2012); C. Salazar, *La magistratura*, cit., p. 51.

<sup>52</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., in part., pp. 117-118.

<sup>53</sup> Similmente, V. Onida, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, cit., p. 19, sottolinea che il sistema democratico «postula che determinati poteri e funzioni - quelli di garanzia - siano esercitati da organi che non sono espressione di sovranità popolare».

<sup>54</sup> Corte cost. sentt. nn.: 148 del 1983 e 189 del 1992.

<sup>55</sup> Nella sent. n. 12 del 1971, punto n. 4 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale sottolinea il ruolo del C.S.M. quale organo di garanzia costituzionale, sul punto in part. F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., p. 46 e p. 98.

<sup>56</sup> A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 316.

relativa ha consentito e consente al C.S.M. l'esercizio di tutta una serie di poteri impliciti. In particolare, ad esempio, sotto il profilo normativo il Consiglio produce un quantità notevole di circolari, direttive, risoluzioni e provvedimenti di carattere generale nei vari settori dell'ordinamento giudiziario, delineando un sistema di fonti atipiche di difficile inquadramento. La proliferazione di questa attività paranormativa<sup>57</sup> che, pur forzando la riserva in materia di ordinamento giudiziario, trova comunque fondamento nella funzione conferita al C.S.M. (dall'art. 104 Cost.) come titolare dell'autonomia dell'ordine giudiziario e responsabile della sua complessiva organizzazione.

Anche in considerazione dell'inerzia del legislatore, l'espansione dei poteri normativi del Consiglio<sup>58</sup> sottolinea la tendenza del C.S.M. a porsi quale organo di rappresentanza politica della magistratura, in contrasto in ultima analisi con gli stessi principi di autonomia e indipendenza dal potere politico del magistrato<sup>59</sup>. In questo senso l'estensione dell'autonomia del Consiglio deve essere arginata il più possibile e circoscritta alle funzioni di salvaguardia dell'autonomia della magistratura e di organizzazione dell'ordinamento giudiziario, restando fermo il fatto che il C.S.M. non è organo di indirizzo politico generale.

#### **4. La potestà regolamentare di autorganizzazione del C.S.M.**

Come appare evidente dalle considerazioni svolte, dalla natura del C.S.M. derivano conseguenze significative in ordine alla collocazione e alla delimitazione della potestà regolamentare consiliare. A differenza della potestà c.d. paranormativa, la potestà regolamentare di autorganizzazione trova fondamento in espresse disposizioni di legge: la legge n. 195 del 1958, all'art. 20, n.7, prevede che il Consiglio disciplini con regolamento interno il proprio stesso funzionamento e all'art. 9, come già osservato, prevede l'adozione del regolamento di contabilità.

In verità, prescindendo dalla questione talvolta nominalistica della qualificazione dell'organo, una parte molto autorevole ma limitata della dottrina sottolinea che, anche in assenza dell'indicazione legislativa, la potestà di autorganizzazione deve comunque essere attribuita al C.S.M. in considerazione della sua posizione costituzionale. Una ristretta potestà regolamentare di autorganizzazione deriverebbe dalla stessa posizione costituzionale di garanzia del Consiglio e, in

---

<sup>57</sup> Sul punto, in part., F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., p. 36 e ss.; G. Serges, *Potestà normativa*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 37 e ss.; S. Carlucci, *L'attività normativa e paranormativa del Consiglio superiore della magistratura*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 357 e ss. Su poteri impliciti e attività paranormativa del Consiglio, cfr. S. Franzoni, *I poteri atipici del CSM: "autogoverno" o "governo a forma libera" della magistratura*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni democratiche del diritto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 573 e ss.

<sup>58</sup> M. Bessone, V. Carbone, *Consiglio superiore della Magistratura*, cit.; F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., pp. 97-99; M. Devoto, *Il ruolo del CSM nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, cit., p. 285 e ss.

<sup>59</sup> S. Bartole, *Il potere giudiziario*, cit., p. 644; Id., *Materiale per un riesame della posizione del CSM*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, Giuffrè, 1977, 1 e ss.

caso di contrasto, dovrebbe prevalere sulla legislazione ordinaria<sup>60</sup>. In questo senso dalla posizione del C.S.M. si fa derivare una potestà regolamentare di fatto equiparata a quella degli organi costituzionali supremi.

Dal rilievo costituzionale del C.S.M. si può desumere che la potestà regolamentare trovi fondamento direttamente nella funzione di garanzia e nell'autonomia riconosciuta all'organo, tuttavia da questo rapporto di derivazione non sembra discendere automaticamente la possibilità di equiparare il regolamento interno del C.S.M. ai regolamenti degli organi costituzionali.

Per le funzioni svolte e per il ruolo complessivamente assunto dal C.S.M. nell'ordinamento (§ 3.), la potestà regolamentare sembra doversi ricondurre alla normale autonomia di organizzazione comunemente riconosciuta ad ogni organo collegiale previsto dalla Costituzione, ma non equiparabile all'autonomia del Parlamento o della Corte costituzionale<sup>61</sup>. Peraltro anche indipendentemente dall'espressa autorizzazione legislativa, gli organi collegiali possono adottare regolamenti di organizzazione, mediante i quali vengono individuate regole e procedimenti per l'esercizio delle funzioni conferite<sup>62</sup>.

Il potere regolamentare del C.S.M. trova fondamento nella relatività della riserva di cui all'art. 105 Cost. e nel principio di autonomia dell'ordine della magistratura, ma non pare che tale potere regolamentare possa essere assimilato agli atti interni degli organi partecipi direttamente della sovranità popolare e destinatari di una disciplina derogatoria del tutto singolare. L'ambito in cui la potestà regolamentare (e, in generale, normativa) del Consiglio può trovare esplicazione è infatti quello della riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.<sup>63</sup>, secondo il quale le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge<sup>64</sup>. Il regolamento di autorganizzazione è definito dalla legge «interno», ma ciò non sembra far escludere che si tratti di una fonte del diritto dell'ordinamento generale, piuttosto sta ad indicare l'attribuzione di una competenza autorganizzatoria nei limiti delle attribuzioni costituzionali e legislative<sup>65</sup>.

Si può dunque ritenere che i regolamenti di organizzazione siano fonti secondarie subordinate alla legge che istituisce il C.S.M. e soggetti, secondo il giudice amministrativo, ai controlli di validità degli atti amministrativi la cui violazione costituisce vizio del procedimento, in grado di determinare l'annullamento del provvedimento impugnato. La rilevanza esterna del regolamento può anche emergere in sede di conflitto tra poteri qualora il regolamento incida nei rapporti con altri

<sup>60</sup> G. Serges, *Potestà normativa*, cit., p. 41.

<sup>61</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., p. 96; G. Volpe, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. del Dir.*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, p. 380 e ss.; A. Pace, *I poteri normativi del CSM*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 2, p. 369 e ss.; R. Romboli, S. Panizza, *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. discipl. pubbl.*, X, Torino, Utet, 1995, p. 377; F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 37; G. Verde, E. Cavasino, *Art. 105*, cit., pp. 2029-2030.

<sup>62</sup> F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104 e 105*, cit., pp. 96-97; M. Devoto, *Il ruolo del CSM nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, cit., p. 286.

<sup>63</sup> G. Verde, *L'amministrazione della giustizia*, Padova, Cedam, 1990, p. 160 e ss.

<sup>64</sup> G. Verde, *L'amministrazione della giustizia*, cit., p. 167, sottolinea che l'ambito entro il quale il regolamento e gli atti paranormativi del C.S.M. possono svolgere i loro effetti è quello della riserva di legge ex art. 108 Cost., «superato il quale essi devono considerarsi fonti *extra ordinem*».

<sup>65</sup> S. Carlucci, *L'attività normativa e paranormativa del Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 360-361.

organi costituzionali<sup>66</sup>, come del resto avvenuto nel caso attualmente sottoposto alla Consulta. Tale soluzione sembra consequenziale rispetto alla posizione occupata nel sistema costituzionale dal C.S.M. e dal fatto che esso è titolare di una competenza normativa residuale, riducibile discrezionalmente dal legislatore<sup>67</sup>.

Per quanto concerne la forma, in mancanza di indicazioni legislative precise, il regolamento viene adottato con delibera del C.S.M., emanato dal Presidente della Repubblica, Presidente del C.S.M. e pubblicato in Gazzetta ufficiale. Soprattutto in passato non è sempre stata osservata la stessa forma, in particolare, per le modifiche al primo regolamento interno, non emanate dal Presidente della Repubblica e non pubblicate in Gazzetta ufficiale<sup>68</sup>. Di recente il nuovo regolamento interno adottato con delibera del 26 settembre 2016 è stato emanato dal Presidente della Repubblica, Presidente del C.S.M. e regolarmente pubblicato in Gazzetta ufficiale.

Nello specifico il regolamento di contabilità del C.S.M. contiene disposizioni in ordine alla formazione del bilancio e indicazioni in ordine alla gestione del fondo. In termini generali, in assenza di una espressa indicazione derogatoria, la potestà regolamentare dovrebbe trovare il limite del rispetto delle norme primarie in materia di contabilità pubblica<sup>69</sup>. In assenza di indicazioni legislative, sembra complesso ammettere disposizioni regolamentari *praeter legem* in virtù dell'autonomia dal potere esecutivo garantita dalla Costituzione al C.S.M.

Peraltro, pur in un caso diverso che riguarda una Regione ad autonomia speciale, la Corte costituzionale ha escluso che il regolamento interno dell'Assemblea regionale, previsto dallo Statuto regionale, possa escludere il giudizio di conto della Corte dei conti nei confronti dei dipendenti dell'Assemblea regionale. La riserva di regolamento, peraltro contenuta nella fonte statutaria speciale, non è comunque in grado di escludere il giudizio di conto e di responsabilità degli agenti contabili dell'Assemblea regionale innanzi alla Corte dei conti<sup>70</sup>.

In conclusione, per gli organi che hanno rilievo costituzionale, ma che non sono organi costituzionali, non sembra che il principio del controllo contabile trovi un sicuro limite nell'autonomia loro costituzionalmente garantita ed è fortemente dubbio che la loro potestà normativa sia in grado di derogare ad una disposizione di rango primario (l'art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934) assurda, grazie all'ampiezza e genericità dell'art. 103, co. 2 Cost., a «principio generale» di contabilità pubblica.

## **5. Indipendenza e autonomia costituzionale del C.S.M. e prassi costituzionale**

Il caso che la Corte costituzionale dovrà affrontare offre l'occasione per qualche ulteriore considerazione: non avendo il Consiglio provveduto a depositare i conti dei propri agenti contabili fin dal 1999, ci si può domandare se non si sia formata una consuetudine che, nel silenzio della

<sup>66</sup> G. Serges, *La potestà normativa*, cit., p. 46.

<sup>67</sup> A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed del Foro it., 1977, p. 319.

<sup>68</sup> F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 38.

<sup>69</sup> S. Carlucci, *L'attività normativa e paranormativa del Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 364.

<sup>70</sup> Corte cost. sent. n. 209 del 1994, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

Costituzione, autorizzi il regolamento contabile del Consiglio ad escludere il giudizio di conto per i propri agenti.

Del resto, nell'unico precedente in materia di autonomia contabile delle Camere e della Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ha fondato la propria (discussa) decisione, la sent. n. 129 del 1981, non solo sull'autonomia regolamentare costituzionalmente riconosciuta agli organi costituzionali, ma anche su una «antica prassi costituzionale» che sottrae i tesoriери dei supremi organi costituzionali al giudizio di conto.

In quella pronuncia, che conviene brevemente ricordare, la Corte costituzionale ha chiarito che sono esclusi dal giudizio di conto solo gli organi immediatamente partecipi della sovranità popolare e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di indipendenza e parità reciproca. Nel 1981 la Corte costituzionale ha escluso il sindacato contabile per la Presidenza delle Repubblica e per le due Camere, sottolineando che tali tre organi godono di una spiccata autonomia che «si esprime innanzi tutto sul piano normativo» e comprende «la competenza ad adottare disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesoriери»<sup>71</sup>. La Corte costituzionale rileva che a favore degli organi costituzionali esisterebbe una antica prassi statutaria, non interrotta dall'instaurazione dell'ordinamento repubblicano, secondo la quale tali soggetti «non hanno ritenuto di essere obbligati» a presentare i conti dei propri agenti contabili.

Per la prima volta, la Corte costituzionale conferisce alla consuetudine una valenza decisiva come parametro nel giudizio per la risoluzione della controversia<sup>72</sup>. Soprattutto nei conflitti di attribuzione il parametro di costituzionalità richiede spesso di essere integrato, anche da norme sotto-ordinate alla Costituzione, perché l'assetto normativo costituzionale scritto appare insufficiente e necessita di essere completato per configurare concretamente le attribuzioni contestate<sup>73</sup>. La Consulta fonda la decisione sull'esistenza di una prassi che, trovando fondamento

---

<sup>71</sup> N. Occhiocupo, *Gli organi costituzionali «legibus soluti»?», cit.*, p. 248, molto criticamente sulla pronuncia, sottolinea che gli agenti contabili degli organi supremi sono in ogni caso agenti contabili dello Stato in considerazione del fatto che le risorse necessarie per l'organizzazione e il funzionamento di tali organi sono comunque iscritte nel bilancio dello Stato.

<sup>72</sup> Sui margini di operatività della consuetudine in part. M. Cavino, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Agg. IV, Torino, Utet, 2006, p. 47 e ss.

<sup>73</sup> In questa sede sia consentito un limitato invio a: A. Pace, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, in part., p.165 e ss.; G. Zagrebelsky, *Sulla consuetudine nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970, p. 433 e ss.; Q. Camerlengo, *Fatti normativi e le certezze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 83 e ss. e pp. 97-98; M. Ainis, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 307 e ss.; G. Razzano, *Il parametro delle norme non scritte nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 117 e ss.; A. Morrone, *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. Barbera, T. F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008. Sul rilievo del diritto non scritto nel regolare il funzionamento degli organi costituzionali ed, in particolare, delle Camere cfr.: E. Gianfrancesco, *I precedenti da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013; R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015.

nell'ordinamento statutario, supera l'adozione della Carta repubblicana<sup>74</sup>, nonostante la successione tra ordinamenti<sup>75</sup>.

In ogni caso, prescindendo dal rapporto tra ordinamenti, il punto centrale è che, in presenza di spazi lasciati liberi dalle disposizioni costituzionali scritte, appare necessario domandarsi se il comportamento assunto dagli organi costituzionali costituisca uno sviluppo effettivamente coerente con i principi costituzionali.

La norma consuetudinaria applicata nella decisione del 1981, escludendo la giurisdizione contabile contrae infatti l'applicabilità di un principio generale dell'ordinamento derivante dall'art.103 Cost. Di conseguenza fondare la decisione sulla forza derogatoria della consuetudine pone di fronte al dilemma di dover ammettere una consuetudine *contra constitutionem* che è estremamente discutibile<sup>76</sup>.

Il richiamo alla prassi appare dunque controverso, soprattutto perché la questione sottoposta alla Corte costituzionale nel 1981 pone essenzialmente il problema di bilanciare due principi costituzionali: l'autonomia degli organi costituzionali, da una parte, e il controllo contabile sull'uso delle risorse pubbliche, dall'altra<sup>77</sup>. Nella pronuncia vengono in considerazione «i principi» e «le regole» su cui si fonda il sistema rappresentativo e, difatti, la vera *ratio* della decisione va ravvisata in un *obiter dictum* di una precedente sentenza (la sent. n.110 del 1970)<sup>78</sup> in cui, ribadendo la sottoposizione dell'Assemblea regionale al giudizio di conto, la Consulta escludeva il processo contabile solo per gli agenti degli organi posti al vertice dell'ordinamento, per salvaguardarne l'autonomia e l'indipendenza<sup>79</sup>. Non era in gioco tanto l'antica prassi<sup>80</sup>, peraltro senz'altro

<sup>74</sup> G. Lombardi, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1296, sottolinea che la sent. n. 129 del 1981 costituisce una vera *leading decision* in quanto individua la portata pratica della consuetudine costituzionale come parametro del giudizio di costituzionalità.

<sup>75</sup> P. Carnevale, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, p. 452. Sul punto N. Occhiocupo, *Gli organi costituzionali «legibus soluti»?*, cit., p. 241 e ss. sottolinea, rifacendosi a S. Romano, (*Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Id.*, *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, p. 11) che il riferimento alla prassi consolidata nell'ordinamento statutario non tiene conto del fatto che il dogma dell'onnipotenza parlamentare costituisce un retaggio antico, privo di giustificazione nell'ordinamento fondato sul principio della sovranità parlamentare in cui le (necessarie) garanzie di indipendenza degli organi costituzionali non possono essere confuse con irresponsabilità e mancanza assoluta di ogni controllo reciproco.

<sup>76</sup> Le consuetudini *contra constitutionem* ma anche *praeter constitutionem* non sono ammissibili nel nostro ordinamento in considerazione del carattere rigido della Costituzione, dell'espressa previsione di un procedimento aggravato di revisione costituzionale e dell'assenza in Costituzione di espliciti richiami alla fonte consuetudinaria sul punto in part. C. Rossano, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, I, *Premesse generali*, Napoli, Jovene, p.171 e ss.; G.U. Rescigno, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto on line*, Treccani, 2015.

<sup>77</sup> P. Carnevale, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., pp. 460-461.

<sup>78</sup> G. Lombardi, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, cit., p. 1291, osserva che quello che era un *obiter dictum* nella sent. n. 110 del 1970 è diventato *ratio decidendi* nella sent. 129 del 1981. Sul punto anche M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 19.

<sup>79</sup> R. Bin, *L'ultima fortezza*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 44-46; A. Simoncini, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 587.

contrastante con il principio generale di giurisdizione contabile, ma la necessità di salvaguardare esigenze diverse e contrastanti, ma comunque parimenti tutelate dalla Costituzione.

Passando al caso in oggetto, il C.S.M. non si sottopone al giudizio contabile da decenni e ci si potrebbe dunque domandare se anche in questo caso si sia formata una consuetudine<sup>81</sup> che autorizzi il regolamento interno a derogare ad un principio generale di contabilità pubblica. Sul piano fattuale la formazione dell'eventuale consuetudine richiede, come è noto, la *diurnitas*, ovvero, la ripetizione nel tempo del comportamento, che in questo caso in effetti si è protratta per un lungo tempo. Altresì, l'assunzione "di fatto" del potere da parte di un organo implica anche la sua accettazione da parte degli altri soggetti ed organi coinvolti<sup>82</sup>.

Si dovrebbe valutare se il lungo silenzio della Corte dei conti possa integrare questo elemento "soggettivo", spesso trascurato nella ricostruzione dottrinale e nella stessa pronuncia del 1981<sup>83</sup>. La presenza degli elementi costitutivi della consuetudine appare un punto cruciale in quanto, come sembra dal ricorso, la Corte dei conti ha sollecitato la presentazione dei conti solo dal 2014 e, prima di quel momento, non ha contestato la legittimità del regolamento che riconduce il controllo ad un organo interno del Consiglio medesimo. Si potrebbe in definitiva prospettare che tale colpevole acquiescenza abbia consolidato un potere in capo al C.S.M., soppiantando la competenza della Corte e rendendo la sua posizione non più difendibile<sup>84</sup>.

## **6. Conclusioni: l'irriducibile indeterminatezza dell'autonomia del C.S.M. e effettivi interessi in gioco**

<sup>80</sup> Sull'effettiva formazione della consuetudine, N. Occhicupo, *Gli organi costituzionali «legibus soluti»?*, cit., pp. 236-239, ha posto in dubbio che si sia addirittura effettivamente consolidata quella antica prassi cui la Corte conferisce tanta centralità nelle sue motivazioni. L'A. sottolinea che la Corte dei Conti, avendo progressivamente acquisito (grazie alla giurisprudenza della Cassazione e della stessa Consulta) consapevolezza della portata del proprio ruolo di giudice supremo del controllo della regolarità contabile dello Stato, ha adottato fin dalla metà degli anni sessanta numerose ordinanze e note mediante le quali chiedeva, senza esito, il deposito dei conti da parte degli agenti contabili delle Camere e della Presidenza della Repubblica. Secondo l'A. la Corte dei conti dunque non riconosceva affatto essere sussistente l'antica prassi costituzionale.

<sup>81</sup> Cfr. almeno: C. Rossano, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, cit., p.171 e ss.; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 264-265; G. U. Rescigno, *Consuetudine costituzionale*, cit.; M. Piazza, *Spunti di teoria generale nell'analisi della giurisprudenza costituzionale sulla consuetudine*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 799 e ss.

<sup>82</sup> A. Pace, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 371 ss.

<sup>83</sup> Cfr. almeno: F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Padova, Cedam, 2015, p. 217 e ss.; A. Pizzorusso, *Consuetudine*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1988, p. 3; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, II, 1, Padova, Cedam, p. 176 e ss. In particolare sul fatto che spesso l'*opinio iuris* venga ridimensionata, cfr. almeno, P. Carnevale, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., pp. 458-459; M. Piazza, *Spunti di teoria generale nell'analisi della giurisprudenza costituzionale sulla consuetudine*, cit., p. 761 e ss.

<sup>84</sup> A. Pace, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato*, cit., p. 168.

Se il richiamo alla consuetudine, da ultimo prospettato, appare controverso e la sua formazione è di difficile accertamento, occorre ulteriormente domandarsi - sulla scia dagli interrogativi sollevati dalla pronuncia del 1981 - se la sottrazione al giudizio contabile sia funzionale a garantire e salvaguardare lo sviluppo dei principi costituzionali e la posizione degli organi coinvolti.

Il punto, evidenziato dalla stessa Corte costituzionale in un caso di autocrinia, è se il buon adempimento delle funzioni affidate al C.S.M. esiga la sottrazione da ogni interferenza<sup>85</sup> (non solo come è ovvio dell'esecutivo), ma anche dalla Corte dei conti.

Il problema è dunque se gli spazi di autonomia che il C.S.M. rivendica siano effettivamente strumentali rispetto alle funzioni che il Consiglio è chiamato a svolgere. Se la risposta al quesito è affermativa, allora, si può conseguenzialmente ritenere che il regolamento di contabilità possa integrare il parametro di costituzionalità<sup>86</sup>, consentendo di derogare il principio generale di contabilità, in virtù dell'autonomia riconosciuta dall'art. 104 Cost. al Consiglio.

In realtà sembra dubbio che l'autonomia dell'organo possa essere lesa dal controllo esercitato sui conti dei propri agenti contabili per varie ragioni. Innanzitutto per un lungo periodo (fino al 1999) il C.S.M., in base al regolamento del 1969, sottoponeva i propri agenti al giudizio di conto, dimostrando che la propria autonomia non veniva in alcun modo lesa dal controllo esercitato dalla Corte dei Conti, mediante il giudizio contabile. Altrimenti lo stesso regolamento che prevedeva esplicitamente che i conti dei propri agenti contabili dovessero essere presentati alla Corte dei conti sarebbe stato contrastante con la disciplina costituzionale che delinea il C.S.M. come organo indipendente al fine di salvaguardare l'autonomia della magistratura nel suo complesso, integrando una lesione non tanto dell'autonomia del Consiglio, ma della stessa autonomia dell'ordine giudiziario.

Inoltre occorre comunque tenere presente che l'indipendenza di ogni organo previsto dalla Costituzione non implica che esso sia privo di controlli, né che sia svincolato da ogni legame con altri organi o poteri dello Stato. Gli atti legislativi, adottati dal Parlamento, sono sottoposti al sindacato giurisdizionale e lo sono anche gli atti del Capo dello Stato e del Governo<sup>87</sup>, pur essendo indiscutibilmente organi dotati di autonomia costituzionale. Peraltro, il tipo di controllo esercitato mediante il giudizio di conto, come già osservato (§ 1.), è volto a garantire la regolarità dei conti e ad escludere la responsabilità degli agenti contabili che hanno la disponibilità di risorse pubbliche. Costituisce un controllo tecnico sulla regolarità dei conti cui ha interesse lo stesso organo o amministrazione che presenta i conti e che, infatti, non ha disponibilità dell'azione. Nel giudizio di conto l'unica parte necessaria è l'agente contabile ed è il pubblico ministero contabile ad intervenire a tutela di un interesse generale ed indifferenziato della collettività e delle singole amministrazioni,

---

<sup>85</sup> Sent. n. 44 del 1968, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>86</sup> A. Pace, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato*, cit., pp. 166-167; R. Bin, *L'ultima fortezza*, cit., pp. 26-29; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 433-435.

<sup>87</sup> E. Spagna Musso, *Sulla sindacabilità degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura da parte del Consiglio di Stato*, in *Giur cost.* 1962, p. 1613.

cui dipendono gli agenti contabili<sup>88</sup>. La già rilevata tecnicità del giudizio di conto non incide sulla capacità dell'organo di disporre dei fondi necessari al proprio funzionamento e lascia quindi impregiudicata la loro autonomia<sup>89</sup>.

Complessivamente la vicenda dell'autonomia contabile del C.S.M. pone una pluralità di delicati interrogativi mai sottoposti negli stessi termini alla Corte costituzionale. Il cuore della decisione evidentemente consiste nella delimitazione del potere normativo del C.S.M. che reca con sé una valutazione più ampia su un organo la cui disciplina costituzionale resta, a detta della stessa Consulta, «largamente incompiuta»<sup>90</sup>.

Dopo avere iniziato a ridimensionare la portata degli *interna corporis* di Camera e Senato<sup>91</sup>, la Corte costituzionale viene di nuovo interrogata sulla portata dell'autonomia di un organo previsto

<sup>88</sup> Sul punto la Corte dei Conti, sez. II giurisdizionale centrale, nella sent. n. 499 del 29.07. 2013, nel ribadire la propria competenza in materia di giurisdizione contabile nei confronti degli agenti contabili dell'Agenzia per le Comunicazioni (AGCOM), ha anche sottolineato che nel giudizio contabile l'AGCOM è mera interveniente e non parte sostanziale. Nel giudizio di conto l'unica parte necessaria è l'agente contabile e, rifacendosi alla sent. della Corte cost. n. 291 del 2008, la Corte dei conti sottolinea come la tutela dell'interesse delle amministrazioni pubbliche alla corretta gestione delle propri risorse da parte degli agenti contabili è rappresentata in giudizio dal pubblico ministero rispetto alla cui posizione l'Agenzia non può che essere mera interveniente adesiva.

<sup>89</sup> N. Occhiocupo, *Gli organi costituzionali* «legibus soluti»? , cit., p. 253.

<sup>90</sup> Corte cost. sent. n. 148 del 1983. Sull'indeterminatezza delle competenze del C.S.M. in part. C. Salazar, *La magistratura*, cit., p. 10 e ss, sottolinea come il C.S.M. sia uno degli organi più «oscuri» della Costituzione. Si veda anche Id., *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 5-6.

<sup>91</sup> L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è sottoposta al vaglio critico di risalente ed autorevole dottrina che la considera un «dogma antico», un «mito» di memoria liberale (A. Ruggeri, *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2004, p.81), ma anche un «antico feticcio» (P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, p. 1959, p. 240). Sulla collocazione dei regolamenti parlamentari, non si può far a meno di ricordare che la Corte costituzionale con la sent. n. 120 del 2014 ha affermato che i regolamenti parlamentari non possono essere considerati fonti «puramente interne» ma sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali che ne delimitano la competenza (punto n. 4.2. del *Considerato in diritto*). La Consulta, chiamata ad interrogarsi sull'estensione dell'autonomia delle Camere, ribadisce che i regolamenti inerenti alle funzioni primarie sono comunque del tutto insindacabili, mentre sottolinea il dubbio che per le funzioni non primarie, come l'autodichia, possa valere la medesima preclusione. La Corte costituzionale ribadisce il limite dell'art. 134 Cost. e conferma la preclusione del sindacato di legittimità in via incidentale, ma essendo comunque i regolamenti fonti dell'ordinamento ammette che se gli atti sottratti al sindacato sono lesivi di diritti inviolabili garantiti in Costituzione è allora possibile sollevare il conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale sembra fare una distinzione tra le fonti che trovano nella Costituzione diretto ed esclusivo fondamento e fonti puramente interne, sul punto, in part., A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Giurcost.org*, 2014. Sulla sent. n. 120 del 2014 e sulle sue complesse implicazioni esistono moltissimi commenti, in questa sede sia consentito un limitato rinvio a: R. Dickmann, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; L. Testa, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, ivi; T. F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005; Id., *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014; G. Canale, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, ivi; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorioaic.it*, 2014; L. Brunetti, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, ivi; E. Griglio, *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. 120/2014 della Corte*

dalla Costituzione che, pur non potendo essere annoverato tra gli organi di vertice dell'ordinamento, condivide con questi il fatto di avere «competenze delineate, ma non delimitate»<sup>92</sup> e perciò destinate, di necessità, ad essere definite dalla Consulta attraverso i conflitti di attribuzione. L'autonomia degli organi costituzionali o comunque previsti dalla Costituzione non è affatto unitaria ed omogenea; essa richiede di essere calibrata e definita dalla Corte costituzionale, tenendo conto dell'evoluzione complessiva del sistema<sup>93</sup> e degli equilibri politici e costituzionali che definiscono la Costituzione in senso materiale.

---

costituzionale, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015; A. C. Sorrentino, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Osservatorioaic.it*, 2015; G. A. Ferro, *Autodichia parlamentare e camouflange dei conflitti interorganici (all'ombra della Cedu)*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2015; A. lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *Grupposipisa.it*, 2015; R. Ibrido, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2014.

<sup>92</sup> G. Lombardi, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, cit., p. 1298.

<sup>93</sup> In part., M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, cit., pp. 8-9.