



CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA
Constitutional Court of the Italian Republic

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
Court of Justice of the European Union

GIORNATA DI STUDIO – *Study Meeting*

**IDENTITÀ NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI, PRIMATO
DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, STATO DI
DIRITTO E INDIPENDENZA DEI GIUDICI NAZIONALI**
*Member States' National Identity, Primacy of European Union Law,
Rule of Law And Independence of National Judges*

CELEBRAZIONI DEL 70° ANNIVERSARIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Celebrating the Court of Justice of the European Union's 70th Anniversary

ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA, 5 SETTEMBRE 2022
Rome, Palazzo della Consulta, September 5th, 2022

Il presente volume raccoglie gli atti dell'incontro bilaterale tra la Corte costituzionale della Repubblica italiana e la Corte di giustizia dell'Unione europea, dedicato allo studio dei temi dell'identità nazionale degli Stati membri, del Primato del diritto dell'Unione europea, dello stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici nazionali, secondo una visione interpretativa e sistematica. L'incontro si è svolto nell'ambito delle celebrazioni per il settantesimo anniversario della istituzione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

This volume collects the proceedings of the bilateral meeting between the Constitutional Court of the Italian Republic and the Court of Justice of the European Union, dedicated to the issues of National identity of Member States, the Primacy of European Union Law, the Rule of law and the Independence of national judges, according to an interpretative and systematic view. The meeting took place as part of the celebrations for the 70th anniversary of the establishment of the Court of Justice of the European Union.

Testo a cura di – Edited by – Bruno CAROTTI

*Consigliere della Corte costituzionale – Segreteria generale
Counsellor of the Constitutional Court – Secretary General*

Roma, ottobre 2022

LICENZA CREATIVE COMMONS



CC BY-NC-ND

ATTRIBUZIONE – NON COMMERCIALE – NON OPERE DERIVATE



**INDIPENDENZA DEI GIUDICI NAZIONALI E IN PARTICOLARE DEL
MAGISTRATO CONTABILE**

ANGELO BUSCEMA

1. Premessa	5
2. Il ruolo dell'Unione europea nell'indipendenza dei sistemi giudiziari	6
3. L'indipendenza della magistratura contabile	9
4. Inquadramento dell'autonomia della Magistratura contabile	10
5. La giurisprudenza costituzionale	11
5.1 Le nomine governative.....	11
5.2. Attribuzione degli incarichi extragiudiziari	13
5.3. Nomine dell'organo di autogoverno	14
6. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti	15
7. Il tema aperto della prevalenza numerica	16
8. I criteri oggettivi per la designazione dei giudici	17
9. Conclusioni	18

INDIPENDENZA DEI GIUDICI NAZIONALI E IN PARTICOLARE DEL MAGISTRATO CONTABILE

Angelo BUSCEMA*

1. Premessa

La sessione pomeridiana dell'incontro odierno è dedicata al tema dell'indipendenza del giudice, tema che si presta a essere studiato sotto molteplici profili. Tra questi assumono particolare rilievo quelli dell'indipendenza esterna dei magistrati – in relazione ai rapporti tra l'ordinamento giurisdizionale interno e la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) – e dell'indipendenza interna dei magistrati.

Nella mia relazione tratterò di quest'ultimo profilo, quello dell'indipendenza interna del giudice, che presenta aspetti plurimi e variamente articolati e in particolare del magistrato contabile.

Il legislatore costituente, stabilendo, all' art. 101 della Costituzione, che la giustizia è amministrata in nome del popolo e che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, ha inteso garantire l'indipendenza di chi esercita la funzione giudiziaria, affermando un principio basilare per ogni ordinamento democratico.

Difatti, la subordinazione del giudice alla legge restringe l'ambito della sua discrezione e consente di assicurare effettività alle norme giuridiche volte alla tutela dei diritti fondamentali contribuendo così a consolidare la funzione

* Giudice della Corte costituzionale italiana, già Presidente della Corte dei Conti.

di garanzia attribuita alla Magistratura nel sistema costituzionale democratico.

In questo quadro assumono particolare rilievo principî fondamentali quali: l'imparzialità della funzione giurisdizionale finalizzata alla conservazione dell'ordinamento giuridico dello Stato; l'indipendenza dei giudici, strumentale rispetto all'imparzialità della funzione; l'autonomia della Magistratura, intesa nel senso di sottrazione ad altri poteri od organi dello Stato dei provvedimenti riguardanti lo status del giudice, dei relativi giudizi disciplinari e del governo della Magistratura stessa.

L' art. 104 della Costituzione italiana prevede, poi, che la Magistratura costituisca un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato – fin dalla sentenza n. 22 del 1959¹ – che l'art. 101, enunciando il principio dell'indipendenza del singolo giudice, ha inteso indicare che il magistrato nell'esercizio della sua funzione non ha altro vincolo che quello della legge, mentre l'art. 104 contiene il principio dell'indipendenza dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, ciò significando che l'ordine della Magistratura non deve dipendere da altro potere e deve esso stesso disporre per ciò che riguarda il proprio stato.

Discende dalla Costituzione che l'indipendenza del Magistrato non deve essere considerata una prerogativa o un privilegio nell'interesse proprio ma essa rappresenta un interesse dello stato di diritto e di coloro che cercano e si aspettano giustizia: i cittadini.

2. Il ruolo dell'Unione europea nell'indipendenza dei sistemi giudiziari

Tale assunto trova conferma nell'invito rivolto dall'Unione europea agli Stati membri a migliorare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei rispettivi

¹ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 5 maggio 1959, n. 22](#), IT:COST:1959:22.

sistemi giudiziari e ad adottare riforme capaci di preservare lo stato di diritto e di rispettare le norme dell'Unione in materia di indipendenza della Magistratura stessa.

Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), organo del Consiglio d'Europa, ha affermato che l'indipendenza dei giudici, in una società globalizzata e interdipendente, rappresenta per ogni cittadino una garanzia di verità, libertà, rispetto dei diritti umani e giustizia imparziale e libera da influenze esterne, ritenendo l'indipendenza della Magistratura una condizione preliminare dello stato di diritto e una garanzia fondamentale di un processo equo. I giudici sono, difatti, incaricati della decisione finale sulla vita, le libertà, i diritti, i doveri e le proprietà dei cittadini.

Da qui, il dovere degli Stati di intraprendere tutte le misure idonee a promuovere l'indipendenza e l'efficienza dei giudici, garantire e rendere più efficace la loro responsabilità, rafforzando non soltanto il ruolo dei singoli giudici, ma anche della Magistratura in generale.

Anche il Comitato dei Ministri membri – rilevando che nell'esercizio delle loro funzioni giudiziarie il ruolo dei giudici è essenziale per garantire la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e volendo promuovere l'indipendenza dei giudici, elemento inerente allo stato di diritto indispensabile per l'imparzialità della Magistratura e per il funzionamento del sistema giudiziario – ha rivolto agli Stati una Raccomandazione, la n. 2 del 2010², sottolineando che l'indipendenza della Magistratura è in grado di assicurare a ogni persona il diritto a un equo processo; essa costituisce una garanzia di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali rafforzando la fiducia nel sistema giudiziario.

Tutto ciò nel suo insieme rappresenta un elemento fondamentale dello stato di diritto, modello dominante nei moderni sistemi costituzionali, espressamente contemplato nell'art. 2 del TUE, il quale, nella versione vigente, qualifica lo stato di diritto come uno dei valori fondanti dell'Unione europea.

² CM./Rec. (2010) 12.

L'onere di assicurare il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico eurounitario è ripartito, secondo quanto disposto dall'art. 19 del TUE, tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e gli organi giurisdizionali degli Stati membri³.

Il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dell'Unione europea è altresì previsto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dall'art. 6 e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

L'art. 6 CEDU, in particolare, definisce lo standard minimo di garanzie della persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione correlate al diritto a un equo processo quali: pubblicità della procedura, durata ragionevole, accesso a un tribunale, indipendenza e imparzialità; e al diritto nel processo: eguaglianza delle parti, diritto a essere informato dell'accusa, all'assistenza legale, ecc.

Tali garanzie, che pongono a carico dello Stato un obbligo di risultato pur nella libertà di scelta delle modalità con le quali raggiungere lo scopo, corrispondono a quelle previste nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 47 e 48), oggi parte del Trattato di Lisbona.

Tale normativa, assieme alla giurisprudenza della Corte EDU che ha elaborato i principi in materia di equo processo – applicabili, in linea generale, anche nel processo amministrativo e nel processo contabile – hanno sollecitato la riforma dell'art. 111 Cost., operata dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

³ CGCE, sentenza del 25 luglio 2002, [Unión de Pequeños Agricultores](#), in causa C-50/00 P, EU:C:2002:462.

3. L'indipendenza della magistratura contabile

Tradizionalmente, il tema dell'indipendenza del giudice è stato sempre affrontato con riguardo alla Magistratura ordinaria o, tutt'al più, a quella amministrativa, quest'ultima soprattutto in relazione alle funzioni (giurisdizionale e consultiva) attribuite al Consiglio di Stato⁴. Scarsa attenzione è stata, invece, rivolta alla Magistratura contabile, la quale presenta alcuni aspetti del tutto peculiari.

Tale peculiarità discende dal fatto che la Corte dei conti è un'Istituzione complessa (articoli 100, comma 2, nonché 103 e 108, comma 2), in ragione della pluralità di funzioni che la Costituzione le attribuisce, composta di magistrati dotati di ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161); essa è annoverata, accanto alla Magistratura ordinaria e al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 Cost.) ed è istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost.⁵.

L'esigenza dell'indipendenza del giudice contabile è particolarmente avvertita in quanto l'assenza di qualsiasi rapporto di subordinazione verso gli organi della pubblica amministrazione si pone come essenziale garanzia per la tutela dell'interesse patrimoniale indisponibile dell'ente pubblico e per una effettiva imparzialità nei riguardi dell'operatore pubblico.

Come noto, infatti, dinanzi al giudice contabile l'interesse patrimoniale della pubblica amministrazione è tutelato dalla Procura della Corte dei conti e non dalla amministrazione, la quale non assume la veste di parte in causa nel giudizio.

⁴ G. URBANO, *Riflessioni sulla indipendenza del magistrato contabile*, in *Rivista Federalismi*, 2019.

⁵ Circa la pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti si ricorda che l'art.2 del nuovo codice della giustizia contabile, approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n.174, prevede, tra i principi generali, quello della “tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”; in particolare, l'effettività della tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, coniugata alla sua pienezza, trova fondamento nell'art. 24 Cost. e negli articoli 6 e 13 della CEDU (M.C. RAZZANO, *Commento al codice della giustizia contabile*, Rimini, 2017, p. 27 ss.).

4. Inquadramento dell'autonomia della Magistratura contabile

Generalmente, quando si parla dell'autonomia della Magistratura contabile, il problema viene inquadrato nell'ottica dei rapporti tra la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di controllo, il Governo e il Parlamento.

In tale ambito, la Magistratura contabile si presenta come un organo in grado di soddisfare l'esigenza di garanzia di indipendenza dell'organo controllante rispetto al controllato ed è proprio grazie alle sue prerogative che essa è in grado di assolvere una funzione di garanzia dell'ordinamento, esercitando un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto oggettivo e 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'economicità⁶.

Riguardo, ad esempio, al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che esso si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, pertanto, la situazione del magistrato contabile nel giudizio di parifica del rendiconto è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono⁷.

Nella recente pronuncia n. 184 del 2022⁸, nella quale sono stati respinti i ricorsi della Regione Siciliana per conflitto di attribuzione tra enti, la Corte ha affermato che il controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione, cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principî costituzionali di stabilità finanziaria è riservato al giudice contabile

⁶ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 27 gennaio 1995, n. 29](#), IT:COST:1995:29; sentenza [30 dicembre 1997, n. 470](#), IT:COST:1997:470.

⁷ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 5 marzo 2018, n. 49](#), IT:COST:2018:49.

⁸ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 21 giugno 2022, n. 184](#), IT:COST:2022:184.

quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali sull'equilibrio di bilancio.

Con riguardo al controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali, poi, esso si colloca nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 81, 117 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato—ordinamento.

5. La giurisprudenza costituzionale

5.1 Le nomine governative

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di occuparsi dell'indipendenza del giudice contabile anche in altre occasioni affrontando, in particolare alcune questioni, comuni al giudice contabile e al giudice amministrativo, ma non ai magistrati ordinari, proprio in ragione della differenza tra le Magistrature.

In particolare, la Corte si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale di disposizioni afferenti alla nomina governativa di una quota di Magistrati con la qualifica di Consigliere nel ruolo della Magistratura contabile.

Nella fattispecie veniva censurato l'art. 7 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, nella parte in cui attribuisce al Governo la facoltà di nominare una quota di consiglieri della Corte dei conti. Tale procedura di nomina era infatti prospettata come idonea a influenzare il libero convincimento del giudice e potenzialmente capace di

produrre effetti distorsivi, sia nell'espletamento della funzione di controllo, sia nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1967⁹, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa in questione affermando che il reclutamento di magistrati contabili in modi diversi e con procedimenti diversi da quelli del concorso pubblico può essere invece opportuno in quanto la provvista di magistrati con tale procedimento, diverso da quello del concorso pubblico, consente alla Corte dei conti di acquisire esperienze e professionalità maturate nell'amministrazione attiva, utili, in particolare, all'esercizio delle funzioni di controllo.

L'indipendenza della Corte dei conti deve ricercarsi – ha affermato la Consulta – nei modi con i quali svolge le funzioni e non nelle modalità di nomina dei suoi componenti.

La giurisprudenza costituzionale valida la garanzia di indipendenza, ricordando che ai sensi dell'art. 8 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, i consiglieri della Corte dei conti non possano essere revocati, né collocati a riposo di ufficio, né allontanati in qualsiasi altro modo senza il parere conforme di una commissione composta dai Presidenti e dai Vicepresidenti dei due rami del Parlamento.

In definitiva, le regole che disciplinano la nomina di una quota di magistrati della Corte dei conti non incidono sulla indipendenza del giudice in quanto esauriscono i loro effetti con l'atto di nomina che segna anche la fine di ogni vincolo di soggezione tra il Governo e il giudice contabile nominato.

La Corte costituzionale è successivamente intervenuta confermando il suo orientamento ed affermando che l'indipendenza del giudice si manifesta e si rintraccia nel momento successivo all'investitura del soggetto nell'ufficio, garantita non solo dalla inamovibilità effettiva dei consiglieri di nomina

⁹ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 21 gennaio 1967, n. 1](#), IT:COST:1967:1.

governativa ma soprattutto dall'idoneità del soggetto a ricoprire l'ufficio e dall'acquisizione dello *status* di magistrato nell'esercizio delle funzioni¹⁰.

Con riguardo ai consiglieri di nomina regionale, designati dai rispettivi consigli regionali ai sensi dell'art. 7, comma 8-*bis*, della legge n. 131/2003, introdotto dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, si osserva che essi hanno un mandato limitato ad un breve arco temporale, 5 anni, e non sono confermabili.

Occorre chiedersi se la durata limitata del mandato di detti consiglieri possa riflettersi, in termini di stabilità e inamovibilità, sulla garanzia della loro indipendenza dagli organi politici regionali che li hanno nominati, anche in considerazione del fatto che, dopo aver completato il mandato, i predetti Magistrati possono tornare presso l'amministrazione regionale che li ha nominati.

5.2. Attribuzione degli incarichi extragiudiziari

Altro profilo è quello dell'attribuzione degli incarichi extragiudiziari, affrontato dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato¹¹ che la disciplina relativa agli incarichi extraistituzionali dei magistrati non è illegittima se rispettosa delle esigenze di salvaguardia dell'indipendenza e dell'imparzialità, e se prevede condizioni e procedure compatibili con detti principî per il conferimento o per l'autorizzazione all'assunzione dell'incarico.

Da ciò consegue che gli incarichi non possono essere conferiti, né autorizzati, quando l'espletamento degli stessi, tenuto conto delle circostanze ambientali, sia suscettibile di determinare una situazione pregiudizievole per l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato, o per il prestigio e l'immagine della Magistratura della Corte dei conti.

¹⁰ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 4 novembre 2004, n. 316](#), IT:COST:2004:316, [sentenza del 22 gennaio 1976, n. 25](#), IT:COST:1976:25, [sentenza del 6 giugno 1973, n. 177](#), IT:COST:1973:177.

¹¹ CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 3 giugno 1999, n. 224](#), IT:COST:1999:224.

La Corte costituzionale¹², con riguardo agli incarichi attribuiti ai magistrati contabili in servizio presso la Regione Siciliana, ha affermato che la limitazione territoriale, per il contesto normativo e per le caratteristiche degli incarichi extragiudiziali attribuiti, potrebbe porsi in contrasto con le garanzie di indipendenza e imparzialità dei magistrati della Corte dei conti¹³.

5.3. Nomine dell'organo di autogoverno

Un ulteriore aspetto correlato all'indipendenza della Magistratura contabile riguarda la nomina del Presidente dell'Istituto e la composizione dell'organo di autogoverno¹⁴.

Il Presidente della Corte dei conti è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza (art. 1 della legge n. 202 del 2000, che sostituisce l'art. 7, comma 2, del r.d. n. 1214 del 1934).

Nella prassi prevalsa per molto tempo il parere rilasciato dal Consiglio di Presidenza aveva assunto la veste di una vera e propria designazione che consentiva di assicurare la garanzia di indipendenza e imparzialità dell'organo di fronte al Governo. Negli ultimi anni, tuttavia, il Governo ha chiesto all'organo di autogoverno della Corte dei conti di indicare una rosa di tre o addirittura di cinque nominativi entro i quali effettuare la scelta che, in tal modo, è compiuta dal Governo stesso e non dall'organo di autogoverno.

Il meccanismo previsto dalla legge, che prevede che il parere sulla nomina rilasciato dal Consiglio di Presidenza è obbligatorio ma non vincolante, è considerato da parte della dottrina come una ingerenza del potere esecutivo

¹² CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 3 giugno 1999, n. 224](#), *cit.*, [sentenza del 2 luglio 2018, n. 231](#), IT:COST:2018:231.

¹³ Cfr. sul punto M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, p.72 ss.

¹⁴ Cfr. N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi*, Pisa, 2013.

nell'attività giurisdizionale e come una criticità capace di minare il principio di indipendenza della funzione giurisdizionale¹⁵.

6. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti

Fondamentale, per l'indipendenza della Magistratura è l'Organo di autogoverno, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 87 del 2009¹⁶, secondo la quale l'esistenza di organi di autogoverno delle giurisdizioni appartiene all'area di quei principî costituzionali comuni che rappresentano una garanzia "del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa, esercitata, cioè sia dalla magistratura ordinaria che dalle (altre) magistrature".

Delle tre magistrature costituzionalmente riconosciute quella contabile è stata l'ultima a introdurre tale organo: il Consiglio di presidenza della Corte dei conti è stato istituito solo nel 1988 dalla legge 13 aprile 1988, n. 117¹⁷.

La sostanziale omologazione alla magistratura ordinaria e a quella amministrativa è durata, però, solo fino al 2009 quando la citata legge 4 marzo 2009, n. 15 ha statuito che l'organo di governo della Corte dei conti è rappresentato dal Presidente al quale vengono attribuite una serie di prerogative quali, ad esempio, l'autorizzazione degli incarichi extra-istituzionali e il potere di proporre variazioni o riforme che ritiene opportune

¹⁵ E.DE FRANCISCO e H.SIMONETTI, *La nomina del Presidente del Consiglio di Stato: quello che noi credevamo*, in www.giustamm.it, 2016, p. 12; F.F. PAGANO, *La composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e l'indipendenza dei giudici speciali al vaglio della Corte costituzionale*, p.11.

¹⁶ CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 27 marzo 2009, n. 87](#), IT:COST:2009:87.

¹⁷ L'esistenza di organi di autogoverno delle giurisdizioni appartiene all'area di quei principi costituzionali comuni che rappresentano una garanzia "del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa, esercitata, cioè sia dalla magistratura ordinaria che dalle (altre) magistrature" (CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 27 marzo 2009, n. 87](#), cit.). Si veda A.D'ALOIA, *I Consigli di autogoverno delle magistrature speciali. Bilancio di una esperienza e problemi (ancora) aperti*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2021, n. 2.

per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e "sui conti del pubblico denaro".

Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti è, in tal modo, transitato da organo di autogoverno ad organo di amministrazione del personale di magistratura e privato di una competenza generale a beneficio di prerogative tipiche fissate espressamente per legge.

Anche la sua composizione muta radicalmente: prima della riforma era composto dal Presidente della Corte dei conti, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da 10 membri togati elettivi e rappresentativi di tutte le qualifiche magistratuali (presidente di sezione, consigliere, primo referendario e referendario) e da 4 rappresentanti del Parlamento.

Dopo la riforma – ferma restando la partecipazione delle tre cariche istituzionali di vertice (Presidente, Presidente aggiunto, Procuratore generale) – i membri togati elettivi sono stati ridotti a quattro unità, numericamente parificati ai rappresentanti del Parlamento.

7. Il tema aperto della prevalenza numerica

La legge n. 15 del 2019 è stata oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale.

Il dubbio di legittimità costituzionale della normativa censurata era fondato sull'assunto che il criterio della necessaria prevalenza numerica dei membri eletti dai magistrati costituisce un "principio costituzionale comune" applicabile anche al Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in virtù del fatto che "l'esistenza di una relazione di rappresentatività", quanto meno con la maggioranza dei componenti elettivi degli organi di autogoverno, sarebbe un elemento imprescindibile al fine di assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle varie magistrature.

La Consulta, con la sentenza n. 16 del 2011¹⁸, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Nel merito la Corte non si è pronunciata.

8. I criteri oggettivi per la designazione dei giudici

Successivamente, la Corte costituzionale con sentenza n. 257 del 2017¹⁹ si è pronunciata relativamente alla mancata previsione normativa circa la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione.

Nella menzionata sentenza la Corte ha affermato, confermando l'orientamento già espresso con la sentenza n. 272 del 1998²⁰, che il soddisfacimento delle esigenze di tutela di indipendenza e imparzialità ben potesse avvenire attraverso l'esplicitazione dei criteri per l'assegnazione degli affari da parte dell'organo di autogoverno della magistratura contabile, con modalità analoghe a quelle della giurisdizione ordinaria.

Evidenzia la Corte, tuttavia, nella predetta sentenza che la situazione considerata in occasione della già menzionata decisione è significativamente mutata a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15 e che, a seguito della stessa, gran parte delle competenze prima riconosciute all'organo di autogoverno della magistratura contabile sono state trasferite a un organo monocratico, il Presidente della Corte dei conti, qualificato "organo di governo dell'Istituto".

Sostiene, altresì, la Corte che, per effetto del nuovo assetto recato dalla citata legge e della riduttiva delimitazione delle funzioni a quelle sole

¹⁸ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 13 gennaio 2011, n. 16](#), IT:COST:2011:16.

¹⁹ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 6 dicembre 2017, n. 257](#), IT:COST:2017:257.

²⁰ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 17 luglio 1998, n. 272](#), IT:COST:1998:272.

espressamente previste dalla legge, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non dispone attualmente – come avviene invece per gli organi di autogoverno delle altre magistrature – del potere di dettare i criteri di massima per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi.

9. Conclusioni

Va in conclusione rilevato che il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, transitato da organo di autogoverno ad organo di amministrazione del personale di magistratura, sembra discostarsi dal modello disegnato per gli organi di autogoverno della Giustizia amministrativa e, in particolare, per quello della Magistratura ordinaria²¹.

Aggiungo soltanto qualche breve considerazione.

Nell'ottica delle riforme che riguarderanno tutte le magistrature, si potrebbe ipotizzare un riallineamento degli organi di autogoverno delle Magistrature, compreso quello del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti sulla base del modello previsto per la Magistratura ordinaria, pur tenendo conto delle peculiarità di ciascuna Magistratura, anche considerando la necessità di garantire, all'interno dell'organo, la rappresentanza di tutte le plurime funzioni istituzionali della Corte stessa.

Occorre riaffermare che il principio di indipendenza del magistrato contabile, anche per la natura degli interessi coinvolti nelle controversie di sua competenza, con particolare riguardo alla tutela dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive di bilancio che contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia, rappresenta un bene imprescindibile a cui sono connessi l'imparzialità del giudizio, le concrete modalità di esercizio delle funzioni e,

²¹ Sul tema degli organi di garanzia delle magistrature vedasi *Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, in *Studi di Federalismi*, Napoli, 2013.

soprattutto, il grado di tutela delle aspettative di giustizia da parte dei cittadini, anche a salvaguardia degli interessi delle future generazioni.

