



13 NOVEMBRE 2019

# Riflessioni sulla indipendenza del magistrato contabile

di Graziana Urbano  
Ricercatrice di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Foggia



# Riflessioni sulla indipendenza del magistrato contabile<sup>\*</sup>

**di Graziana Urbano**

Ricercatrice di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Foggia

**Sommario:** 1. Sulla indipendenza del magistrato contabile: i termini della questione. 2. La composizione della Corte dei Conti: il caso della nomina governativa dei magistrati contabili nella sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1967. 3. La nomina governativa dei consiglieri di Stato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 177 del 19 dicembre 1973. 4. Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 25 del 1976 e 316 del 2004 sulla giustizia amministrativa della Regione Sicilia. 5. Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati della Corte dei Conti nelle decisioni della Corte Costituzionale. 6. Il sistema di autogoverno nella giustizia contabile: la nomina del Presidente della Corte dei Conti e la composizione del Consiglio di Presidenza. 7. L'indipendenza del magistrato della Corte dei Conti nel codice di giustizia contabile. 8. Osservazioni conclusive

## 1. Sulla indipendenza del magistrato contabile: i termini della questione

Uno dei terreni di studio meno battuti dalla dottrina giuscontabilistica e, in generale, pubblicistica è quello che attiene ai profili di indipendenza del magistrato della Corte dei Conti, nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Il tema della indipendenza del giudice, in generale, è sempre stato tradizionalmente affrontato dalla dottrina relativamente alla magistratura ordinaria o, tutt'al più, a quella amministrativa in vista soprattutto delle funzioni (giurisdizionale e consultiva) attribuite al Consiglio di Stato<sup>1</sup>. Minor eco ha assunto, invece, nel caso del giudice contabile, nonostante le affinità di sistema con il giudice amministrativo, rientrando entrambi nella cd. giurisdizione speciale.

Neanche il sistema processuale contabile è mai stato oggetto di approfondimento autonomo, ma è stato sempre rapportato al sistema processuale civile, per via di una disciplina normativa alquanto dispersiva

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sia consentito rinviare a G. URBANO, *L'indipendenza del giudice amministrativo*, in *Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2018 e in V. FANTI (a cura di), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, Napoli, 2019, p. 1255 e ss.

In generale, sul tema della posizione proteiforme del Consiglio di Stato e sul tema della indipendenza, cfr. A. TRAVI, *Il Consiglio di Stato tra legislazione e amministrazione*, in *Dir. pubblico*, 2011, p. 406 e ss. e E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Torino, 2016, p. 80 e ss.

che sistematicamente rinviava alle disposizioni del codice del processo civile (meccanismo che comunque continua a riscontrarsi anche nell'attuale codice di giustizia contabile)<sup>2</sup>.

Tutt'al più, il tema della indipendenza e dell'autonomia della Corte dei conti è stato ricondotto all'esercizio della funzione di controllo rispetto al Governo e al Parlamento<sup>3</sup>, ma raramente all'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>4</sup>, almeno fino ai recenti approdi normativi.

D'altra parte, le disposizioni costituzionali di cui agli artt. 100, comma 2, 103 e 108, comma 2, consegnano della Corte dei Conti l'immagine di un'istituzione a carattere complesso, proprio per via delle due principali funzioni che la Costituzione le assegna, attributive di due distinti poteri: da una parte, potere dello Stato, quando svolge attività di controllo e, al contempo, potere giurisdizionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>5</sup>.

Il "carattere binario" delle attribuzioni si manifesta, infatti, in compiti di controllo e giurisdizionale da assolvere in veste obiettiva e neutrale<sup>6</sup>.

Ed è proprio quest'ultimo il perimetro entro il quale la presente indagine intende muoversi, seguendo una direttrice principale rappresentata dall'accostamento - si potrebbe dire inevitabile - con la giurisdizione amministrativa, rientrandovi in essa, come noto, anche quella contabile.

Sicuramente, il tema della indipendenza dei due giudici speciali sta acquisendo una nuova e diversa linfa, alla luce degli ultimi interventi legislativi e dei più recenti avvenimenti: i primi concernenti la introduzione, in ordine temporale, della legislazione in materia di processo amministrativo (il d.lgs. n. 140 del 2010 e successive modifiche sul codice del processo amministrativo) e di processo davanti alla Corte dei Conti (il d.lgs. n. 174 del 2016 e successive modifiche sul codice di giustizia contabile)<sup>7</sup>; i secondi sono legati

---

<sup>2</sup> Cfr. F. FRENI, *Giustizia contabile (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, p. 761 e ss.

<sup>3</sup> Di recente, cfr. E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 2019, 3, p. 681 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. G. CARBONE, *Corte dei conti (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Milano, 2000, p. 479 e ss.

<sup>5</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *Corte dei conti [dir. amm.]*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2017. Sul punto, di diverso avviso, A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, 1984, III, p. 469 e ss. e in *Dir. e Soc.*, 1979, p. 33 e ss., il quale, invero, ritiene che alla Corte dei Conti nell'esercizio della funzione giurisdizionale non può essere riconosciuta autonoma posizione di potere dello Stato, rientrando nell'Ordine giurisdizionale che fa capo alla Corte di Cassazione.

<sup>6</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. ult. cit.*, p. 33 e ss. il quale ritiene che la veste obbiettiva e neutrale dei compiti da assolvere da parte della Corte dei Conti, risulti chiaramente dalla lettura dell'art. 100 della Costituzione che si "preoccupa di statuire che la legge assicuri alla Corte come organo (non altrimenti al Consiglio di Stato), e, ad un tempo, ai componenti di essa, l'"indipendenza di fronte a Governo". Affermazione la cui portata universale e pregnante è tanto più manifesta, in quanto contenuta nell'art.100, il quale si occupa della prima delle due attribuzioni mentre dell'affermazione dell'indipendenza della Corte nell'esercizio della sola funzione giurisdizionale non sarebbe stato indispensabile occuparsi, essendo già presente al fine una esauriente disposizione nell'art. 108".

<sup>7</sup> Cfr. M. CLARICH – F. LUISO – A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei Conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 4, p. 1271 e ss. che chiariscono come l'approvazione dei due codici processuali rappresentino la codificazione dei processi delle più importanti giurisdizioni amministrative.

per lo più alla nomina del Presidente del supremo consesso di giustizia amministrativa, previsto da un sistema normativo molto simile a quello di nomina del Presidente della Corte dei Conti.

La difficoltà ad approcciarsi nello specifico alla indipendenza del giudice contabile è, però, legata alla considerazione che la questione abbraccia e assume diverse sfumature a seconda che si consideri il rapporto tra il giudice della Corte dei Conti e l'organo politico alla luce dell'esercizio della triplice funzione da essa svolta, quella giurisdizionale e quella di controllo sugli atti, genericamente, dell'amministrazione, nonché quella consultiva che prevede la formulazione di pareri a Governo e Ministri.

Una *vexata quaestio* da tempo dibattuta soprattutto in giurisprudenza attiene proprio ai casi di interferenza dell'organo politico sull'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice speciale.

Diversamente dalla dottrina che ha dibattuto principalmente sul ruolo della Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali eventualmente da trasferire al giudice ordinario<sup>8</sup>, è stata, infatti, la giurisprudenza costituzionale ad occuparsi del tema della indipendenza del giudice contabile (per le ovvie ragioni legate alla previsione del principio *de quo* nel dettato costituzionale), in diverse occasioni, in differenti contesti storico-legislativi (per alcuni aspetti, purtroppo, non mutati), secondo un arco temporale piuttosto ampio. Ciò nonostante, il legislatore non ha (ancora) preso una chiara posizione sul punto, pur avendone avuto l'occasione con la recente introduzione del codice di giustizia contabile che ha sicuramente il merito di aver coordinato e ordinato la normativa dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti (finora frastagliata in diverse disposizioni legislative), ma non si è spinto a dettare una normativa, chiara o innovativa, su diversi istituti, tra cui quello della indipendenza del giudice contabile<sup>9</sup>.

Non ha colto l'occasione neanche con il recente decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 recante disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile, dal momento che, sul punto, si è limitato solamente ad aggiungere all'art. 148 il comma 2 *bis*, concernente una ipotesi di incompatibilità del magistrato relatore dei conti a comporre il collegio giudicante nel giudizio sui conti.

È bene precisare che, in questo consueto parallelismo tra giudice amministrativo e giudice contabile, la Consulta è intervenuta anche (e, a dirla tutta, più frequentemente) sulle ipotesi di indipendenza

---

<sup>8</sup> Cfr. M. CLARICH – F. LUISO – A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei Conti*, *op. ult. cit.*, p. 1272 e ss. richiamano all'attenzione la mancanza nel nuovo codice di giustizia contabile di una disposizione analoga del c.p.a. sulla giurisdizione del giudice, in grado di andare a caratterizzare la specialità della Codice dei conti, così da rendere comprensibile, anche per un non addetto ai lavori, la singolarità della giurisdizione contabile.

<sup>9</sup> Secondo M. CLARICH – F. LUISO – A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei Conti*, *op. ult. cit.*, p. 1282 e ss., sono molte le occasioni mancate da parte del legislatore con l'approvazione del codice di giustizia contabile di riformare alcuni istituti che presentino forti elementi di criticità. Il nuovo codice, in questo senso, si "limiterebbe" a codificare e consolidare prassi e giurisprudenze precedenti, invece che rappresentare un'occasione per ragionare su modelli nuovi e per introdurre prospettive culturali più avanzate.

dall'organo politico dei consiglieri di Stato<sup>10</sup>: ma senza dubbio, i principi in queste occasioni espresse dal giudice delle leggi sono estendibili anche ai magistrati contabili, essendo entrambi, come detto, organi giurisdizionali cd. speciali.

In sostanza, con le dovute differenze, si può generalizzare il tema della indipendenza dei giudici contabili e amministrativi, in ordine alle tre questioni centrali del rapporto tra politica e giurisdizione, ossia quella della nomina governativa di una quota di consiglieri, quella dell'attribuzione degli incarichi extragiudiziari e quella della nomina del Presidente dei supremi consessi, nonché della composizione dell'organo di autogoverno (il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa).

Come emergerà meglio nel prosieguo, è soprattutto il sistema di nomina da parte del Governo a ripercuotersi inevitabilmente nella funzione di controllo e nella funzione giurisdizionale esercitate dalla Corte dei Conti. Non si dimentichi, infatti, la posizione istituzionale della Corte dei conti, non solo come giudice, ma anche come organo di controllo dell'attività del Governo.

## **2. La composizione della Corte dei Conti: il caso della nomina governativa dei magistrati contabili nella sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1967**

Uno dei profili che ha suscitato più interesse per gli evidenti elementi di criticità sulla indipendenza della Corte dei Conti, attiene alla nomina governativa di una quota dei magistrati da parte del Governo, tenuto conto della circostanza, non trascurabile, che il giudice contabile (sia nella funzione di controllo sia nella funzione giurisdizionale) può conoscere gli atti del Governo. È questa una delle ipotesi in cui sembrerebbe concretizzarsi maggiormente il rischio di una invadenza da parte del Governo nell'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei Conti<sup>11</sup>.

L'aspetto che sicuramente sembra pregiudicare la trasparenza nella scelta e nella nomina effettuata dal Governo si rintraccia nelle modalità con cui esse vengono effettuate<sup>12</sup>. Da questo punto di vista, infatti,

---

<sup>10</sup> Sono ritenuti, infatti, quattro i casi in cui si potrebbe rintracciare l'invadenza dell'organo politico sull'esercizio della funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato: non solo nel caso di nomina governativa di una quota dei consiglieri di Stato ma anche nelle ipotesi della consulenza giuridico – amministrativa fornita dal Consiglio di Stato, nel caso degli incarichi extragiudiziari assegnati ai consiglieri di Stato e, da ultimo, nell'ipotesi della nomina del Presidente del Consiglio di Stato. Cfr. A. POLICE, *La mitologia della "specialità" e i problemi reali della giustizia amministrativa*, in P.L. PORTALURI (a cura di), *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia: il percorso delle riforme* - Atti del Convegno di Lecce del 16-17 ottobre 2015, Napoli, 2016, p. 171 e ss.

<sup>11</sup> Sul punto, soprattutto la dottrina amministrativa si è mostrata particolarmente critica nei confronti del potere governativo a cui non è posto alcun limite o vincolo per la nomina: cfr., L. PACCIONE, *Sulla nomina governativa dei consiglieri di stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994, IV, p. 1095 e ss.; E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, *op. cit.*, p. 80 e ss. che richiama C. MORTATI, *La nomina dei consiglieri di stato secondo la Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2627 e A.M. SANDULLI, *Giudici amministrativi, concorsi, indipendenza*, in *Giur. Ital.*, 1973, III, p. 129.

<sup>12</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. cit.*, p. 33 e ss.

sembra assai inverosimile che l'organo politico vada a nominare un magistrato non in sintonia con i suoi orientamenti politici; anzi, al contrario, è probabile che la scelta ricada proprio sui soggetti più vicini al Governo e, quindi, più in linea con le sue scelte politiche, a discapito della professionalità e della competenza necessarie per il ruolo che andranno a ricoprire<sup>13</sup>.

In altri termini, il rischio, paventato dalla dottrina<sup>14</sup>, è che la scelta e la nomina da parte del Governo sia condizionata dalla volontà di avere dei punti di riferimento all'interno del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti, visto che nel caso precipuo dei giudici contabili, essi dovranno controllare la legittimità preventiva dei suoi atti o dovranno conoscerli in sede giurisdizionale o decidere sulla responsabilità dei componenti del Governo.

Ad occuparsi per prima della questione della nomina governativa è stata la sentenza n. 1 del 1967<sup>15</sup>, in cui la Corte Costituzionale si è pronunciata specificatamente sullo *status* del giudice contabile. Successivamente, nella sentenza n. 177 del 19 dicembre 1973 è intervenuta sulla nomina dei consiglieri di Stato rispetto ai consiglieri reclutati per concorso. Ma, come anticipato, il principio in essa espresso è estendibile anche ai giudici della Corte dei conti, alla luce dell'unicità dello *status* previsto per i magistrati del Consiglio di Stato e per i magistrati della Corte dei Conti.

In entrambe le occasioni, il giudice delle leggi ha giustificato la legittimità costituzionale delle disposizioni legislative denunciate aventi ad oggetto la nomina governativa e, ritenendo la questione non fondata, ha riconosciuto, in sostanza, il rispetto del principio di indipendenza della Corte dei Conti, nel caso di nomina governativa di una quota dei suoi componenti.

In breve le posizioni contrastanti emerse dall'analisi della prima sentenza: secondo il giudice rimettente (la Corte dei Conti a Sezioni riunite), la disposizione legislativa di cui all'art. 7 del t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, il r.d. del 12 luglio 1934, n. 1214 (tuttora vigente), prevedendo un meccanismo di nomina diverso da quello generale per concorso sancito in Costituzione all'art. 106, comma 1, non avrebbe garantito l'indipendenza dei giudici<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, *op. cit.*, p. 80 e ss.

<sup>14</sup> E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, *op. ult. cit.*, p. 80 e ss. e A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. cit.*, p. 33 e ss., il quale espone chiaramente le sue perplessità sottolineando che trattasi di "una scelta posta, dunque, in balia delle forze politiche di maggioranza, e, di conseguenza, naturalmente esposta alla propensione verso persone che siano in sintonia con le stesse, le quali a loro volta potranno tendere a guardare con occhio di favore i provvedimenti provenienti da quelle forze".

<sup>15</sup> Cfr. i commenti di S. LARICCIA, *Sull'illegittimità costituzionale delle norme in tema di nomine "politiche" dei consiglieri della corte dei conti*, in *Temi*, XVI, 1967, p. 3 e ss.; P. BELLINI, *Sulla garanzia costituzionale dell'indipendenza della corte dei conti e dei suoi componenti nei confronti del governo*, in *Foro amm.*, XLIII, 1967, II, p. 3 e ss.; S. MATTIONI, *Problemi costituzionali relativi alla nomina governativa dei consiglieri della corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XIX, 1969, p. 238 e ss.

<sup>16</sup> Nella sentenza della Corte cost., 17 gennaio 1967, n. 1, la questione sottoposta al giudice costituzionale verteva sulla illegittimità dell'art. 7 del t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, il r.d. del 12 luglio 1934, n. 1214, nella parte in cui attribuisce al Governo la facoltà di nominare all'ufficio di consigliere della Corte dei Conti (consiglieri di

Il giudice delle leggi, invece, ha ritenuto non sussistere la violazione della disposizione costituzionale: in particolare, la Corte pur ribadendo il principio del concorso quale regola generale a presidio e garanzia della indipendenza dei magistrati, tuttavia, ha precisato che tale regola, collocandosi all'interno del sistema delineato dal Titolo IV della Costituzione, riguarda soltanto la magistratura ordinaria come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere tanto da istituire (proprio a garanzia della sua autonomia e indipendenza) un organo di autogoverno *ad hoc* che è il Consiglio Superiore della Magistratura.

In questa ottica, ad avviso della Corte, la regola generale di accesso in magistratura per concorso posta a presidio dell'indipendenza varrebbe soltanto per i magistrati ordinari, non per gli altri. Gli organi giurisdizionali speciali (ivi compresa la Corte dei Conti) rappresenterebbero l'eccezione alla regola generale, ragion per cui per essi la regola del concorso garantirebbe solo l'idoneità a ricoprire l'ufficio, non già l'indipendenza del titolare di un ufficio.

Pertanto, la nomina governativa rappresenterebbe l'eccezione alla regola generale del concorso pubblico, per cui a quest'ultima si possono affiancare legittimamente altri meccanismi di nomina dei giudici, come, per l'appunto, la nomina governativa.

Anzi, la provvista di magistrati mediante procedimenti diversi da quelli del concorso sembrerebbe rendersi addirittura necessaria e opportuna, in quanto consentirebbe ai magistrati di acquisire esperienze e professionalità maturate nell'ambito dell'amministrazione attiva<sup>17</sup>, utili all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Un'ulteriore valida garanzia di indipendenza, ad avviso della Corte Costituzionale, sarebbe stabilita dall'art. 8 del t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, il citato r.d. n. 1214 del 1934 (anch'esso tuttora vigente),

---

spettanza) soggetti "estranei alla Corte" (per usare la formulazione legislativa), ossia soggetti che non siano funzionari di grado V (ora primi referendari). Il dubbio sulla illegittimità della disposizione legislativa verteva sul presunto contrasto con l'art. 106, comma 1, l'art. 108, comma 2 e l'art. 100, comma 3, della Costituzione.

<sup>17</sup> Più tortuose, però, sono le argomentazioni legate alla legittimità costituzionale della disciplina normativa di cui all'art. 7 citato sulla nomina governativa dei consiglieri contabili in relazione agli artt. 108, comma 2, e 100, comma 3, della Costituzione. La Corte Costituzionale ritiene che la questione sollevata nei confronti del primo articolo sia assorbita da quella proposta nei confronti del secondo: entrambe le disposizioni costituzionali non solo non sarebbero violate ma, anzi, garantirebbero l'indipendenza della Corte dei Conti. In particolare, davanti all'eccezione sollevata riguardante il secondo comma dell'art. 108, ai sensi del quale la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, il giudice delle leggi precisa che la Costituzione definisce la Corte dei Conti non solo come organo ausiliario del Governo, ma anche come organo di giurisdizione; una giurisdizione, però, a parte tra le giurisdizioni speciali, in forza della VI disposizione transitoria che, disponendo la revisione degli organi speciali di giurisdizione, esclude dal novero la giurisdizione della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato e dei tribunali militari. Ne consegue la mancata applicazione dell'art. 108 della Costituzione sul principio di indipendenza delle giurisdizioni speciali. Invero, sul punto, a poco varrebbe richiamare il dettato di cui all'art. 108, comma 2, Cost., di carattere generale: esso sarebbe assorbito dall'art. 100 della Costituzione, di carattere sicuramente particolare, in forza del quale la legge assicura l'indipendenza dei due plessi (Consiglio di Stato e Corte dei Conti) e dei loro componenti di fronte al Governo. In questo senso, mediante il richiamo all'art. 100 Cost., sarebbe salvaguardata la indipendenza della Corte dei Conti.

secondo cui 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 vice Presidenti dei due rami del Parlamento.

A bene vedere, però, la norma si riferisce alla indipendenza dei singoli consiglieri e non già dell'Istituto complessivamente inteso, che, ad avviso del giudice rimettente, sarebbe compromesso dalla nomina governativa di una parte dei suoi componenti. Anche su questa eccezione, interviene la Corte Costituzionale a dipanare il dubbio circa il concetto di indipendenza relativo ai consiglieri oppure all'Istituto.

Secondo la Corte, l'indipendenza dell'Istituto deve rintracciarsi nei *modi* in cui esso svolge le funzioni e non nelle modalità di nomina dei suoi componenti: le disposizioni che disciplinano la funzione di controllo o quella giurisdizionale della Corte dei Conti, infatti, garantiscono l'indipendenza dell'Istituto anche da una eventuale ingerenza del Governo.

Tanto è vero che, secondo la Corte, le disposizioni del t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, limitandosi a disciplinare le modalità di nomina, esaurirebbero in queste ogni loro effetto. In sostanza, una volta avvenuta la nomina, si interromperebbe ogni eventuale vincolo sussistente tra il Governo e il magistrato nominato, tenuto solo, a questo punto, ad obbedire alla legge.

In sintesi, le regole che disciplinano la nomina governativa di una quota di magistrati della Corte dei Conti non incidono sulla indipendenza del giudice: le regole esauriscono i loro effetti con l'atto di nomina o investitura che segna anche la fine di ogni vincolo di soggezione tra il nominante (nel caso di specie, il Governo) e il nominato (il giudice contabile).

L'indipendenza sarebbe garantita dalle *modalità* attraverso le quali ciascun giudice esercita la sua funzione giurisdizionale.

La ricostruzione dell'*iter* argomentativo della sentenza del giudice delle leggi solleva una riflessione: appare piuttosto singolare che la Corte Costituzionale definisca e si soffermi sulla qualifica della Corte dei Conti come "Istituto" e non già organo giurisdizionale. Questa scelta non è priva di suggestioni: la qualifica della Corte dei Conti come Istituto richiama alla memoria nozioni di natura strettamente pubblicistica legate alla organizzazione dell'amministrazione pubblica e non già alle sue funzioni.

Invero, l'attribuzione della qualifica di "Istituto" alla Corte dei Conti (come anche del Consiglio di Stato) si rintraccia nella Costituzione all'art. 100, comma 3, ma attiene alla sua funzione di controllo esterno (e non alla funzione giurisdizionale) tanto da essere collocata tra gli organi ausiliari del Governo.

In altri termini, la scelta del giudice delle leggi di soffermarsi sull'Istituto "Corte dei Conti" che rispecchia quella del legislatore costituzionale non sembrerebbe essere casuale, perché richiamerebbe elementi di organizzazione della pubblica amministrazione, in cui il principio di indipendenza avrebbe meno rilevanza



rispetto al ruolo fondamentale che il medesimo principio riveste nell'ambito dell'attività giurisdizionale della Corte medesima.

In sostanza, il punto di osservazione con cui la Corte Costituzionale ha esaminato il principio di indipendenza del magistrato contabile sarebbe quello relativo più che altro alla funzione di controllo e non già a quella strettamente giurisdizionale che la Corte dei Conti svolge, ragion per cui va ad attribuire preminenza alle modalità in cui le funzioni vengono svolte, non già al sistema di nomina che, invece, è alla base del problema della dipendenza dei magistrati contabili nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

### **3. La nomina governativa dei consiglieri di Stato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 177 del 19 dicembre 1973**

Sei anni dopo la Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla questione della indipendenza dei giudici speciali, relativamente, però, ai consiglieri di Stato, ma sempre in relazione a quelli di nomina governativa rispetto ai consiglieri reclutati per concorso<sup>18</sup>.

Anche in questa pronuncia la Corte, allineandosi alla precedente decisione, supera il problema della presunta dipendenza dei magistrati speciali nel momento della composizione degli organi collegiali, spostando l'attenzione dalla fase (iniziale) di nomina del magistrato a quella successiva delle garanzie legate all'acquisizione dello *status* di magistrato intese quali indici inequivocabili di indipendenza, prima fra tutte quella della inamovibilità<sup>19</sup>.

Anche su questa sentenza, un breve *excursus* sulle posizioni in contrasto. Secondo il giudice rimettente<sup>20</sup>, la illegittimità costituzionale era fondata sulle carenze della disposizione legislativa circa le modalità di

---

<sup>18</sup> La sentenza della Corte Costituzionale n. 177 del 19 dicembre 1973 ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale della normativa attinente la composizione del Consiglio di Stato e i presupposti del potere di scelta e di nomina dei componenti del Consiglio di Stato da parte del Governo. La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato e successive modificazioni), 4 dello stesso r.d. sostituito dall'art. 4 del r.d.l. 6 febbraio 1939, n. 478, e 50 e 12, lett. b, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 100, 101, 102, 103, 106, 108 e 135 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con le ordinanze della sezione IV del 3 aprile 1973 e della sezione V del 30 marzo – 4 maggio 1973. È bene precisare che tale normativa è stata abrogata con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo: a decorrere dal 16 settembre 2010, [l'articolo 4, comma 1, punto 4\), dell'Allegato 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#) ha abrogato gli articoli da 1 a 4 compresi del r.d. n. 1054 del 1924 e sempre [l'articolo 4, comma 1, punto 10\), dell'Allegato 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#) ha abrogato l'art. 50 della legge 1034 del 1971. Cfr. i commenti di C. MORTATI, *Le nomine dei consiglieri di Stato: ammissibili le nomine nei confronti di persone che, per l'attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le doti attitudinali, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di stato*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 2926 e ss. e P. MADDALENA, *Le garanzie del magistrato contabile*, in *Foro amm.*, 1975, II, p. 637 e ss.

<sup>19</sup> Cfr., M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, op. cit., p. 72 e ss.

<sup>20</sup> In realtà, i giudici rimettenti sono due: Consiglio di Stato sez. IV, con ordinanza di rimessione del 3 aprile 1973 e Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanza di rimessione del 30 marzo – 4 maggio 1973. I due giudizi sono stati riuniti dalla Corte Costituzionale.

nomina governativa a cui si è già fatto cenno: *in primis*, le disposizioni che attribuivano al Governo il potere di scelta e nomina dei consiglieri di Stato non prevedevano alcun criterio per la scelta né tanto meno il possesso da parte dei nominati di particolari requisiti o titoli o appartenenza a determinate categorie tali da potersi concretamente accertare. In secondo luogo, le disposizioni denunciate non stabilivano alcun limite numerico o quantitativo dei consiglieri nominati rispetto a quelli vincitori di concorso<sup>21</sup>.

In terzo luogo, le disposizioni non prevedevano né strumenti di verifica preventiva o successiva da parte del Consiglio di Stato (come della Corte dei Conti) né un meccanismo di compensazione o riassorbimento successivo idoneo a ristabilire il rapporto paritetico tra le due componenti di consiglieri.

Gli effetti di tali mancanze legislative erano anch'essi rilevanti e incidenti: in particolare, il giudice rimettente evidenziava come l'accertamento del requisito di idoneità dei consiglieri fosse teoricamente attribuito solo al Governo (senza alcuna forma di controllo e senza la previsione di alcun limite o indicazione) con il rischio che venissero nominate persone non idonee. Infatti, il Governo nel suo atto di nomina non dava conto delle modalità di scelta dei consiglieri, essendo privo di motivazione.

Il rischio paventato era di una forma legittimata di politicizzazione delle nomine governative e degli atti adottati dal Consiglio di Stato, come anche di una forma di "lottizzazione politica" nel momento in cui veniva attribuito indirettamente al Governo anche il potere di nomina del giudice costituzionale spettante al Consiglio di Stato.

Ma ancora una volta, la Corte Costituzionale, mediante il supporto del tessuto normativo delle disposizioni costituzionali, ritiene non compromessa l'indipendenza del Consiglio di Stato, nel caso di nomina di alcuni suoi componenti da parte del Governo, se vengono soddisfatte due particolari

---

<sup>21</sup> Pur essendo legittima, la cd. doppia provvista (ossia, consiglieri su nomina e consiglieri da concorso) se ne raccomandava la pariteticità e l'equilibrio quantitativamente bilanciato tra le due componenti. In più, secondo il giudice rimettente, l'assenza di un limite numerico e, di conseguenza, il mancato rispetto della proporzione quantitativa tra i due tipi di consiglieri (quelli su nomina e quelli da concorso) non solo non garantivano l'equilibrio bilanciato tra le due componenti, ma, anzi, quest'ultimo risultava fortemente alterato nel momento di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato.

esigenze<sup>22</sup>: la necessaria idoneità dei soggetti a cui affidare le funzioni giurisdizionali e l'opportunità che si proceda all'accertamento di tale forma di idoneità<sup>23</sup>.

In sostanza, la disciplina legislativa sulla nomina dei consiglieri di Stato, pur attribuendo un ampio potere discrezionale al Governo, non va a ledere, anzi garantisce sia l'idoneità sia l'indipendenza del Consiglio di Stato e dei suoi componenti rispetto al Governo.

Con questa interpretazione, la Corte supera facilmente le eccezioni sollevate dai giudici rimettenti: in primo luogo, l'assenza di pariteticità tra le due provenienze (nomina e concorso) dei consiglieri di Stato non è stata prevista né dal legislatore ordinario, né da quello Costituente, perché poco incidente ai fini dell'indipendenza dei consiglieri di Stato; in secondo luogo, l'equilibrio quantitativo delle due componenti deve essere "tendenziale", tanto che al legislatore è attribuito il potere di discostarsene in presenza di specifiche esigenze meritevoli di tutela.

In definitiva, nella relazione tra il Consiglio di Stato e il Governo, l'indipendenza si manifesta e si rintraccia nel momento successivo all'investitura del soggetto nell'ufficio: essa è garantita non solo dalla inamovibilità effettiva dei consiglieri di Stato, ma soprattutto dalla idoneità del soggetto a ricoprire l'ufficio e dall'acquisizione dello *status* di magistrato nell'esercizio delle funzioni<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Le due esigenze sarebbero garantite dalle disposizioni costituzionali che riconoscono l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, quali l'art. 100, comma 3, che in combinato disposto con l'art. 108, comma 2, sancisce l'indipendenza del Consiglio di Stato e dei suoi componenti di fronte al Governo (così come aveva chiarito e deciso la precedente sentenza n. 1 del 1967 già esaminata); l'art. 108, comma 2, Cost. che attiene all'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia; l'art. 102, comma 2, che prevede la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura alle sezioni specializzate presso gli organi giudiziari; l'art. 106, comma 3, che stabilisce i requisiti e le categorie di persone a cui affidare l'ufficio di consigliere di Cassazione.

<sup>23</sup> In questo senso, le due disposizioni costituzionali impongono che la scelta (dei consiglieri) cada su persone specificamente idonee alle funzioni e che la loro idoneità sia concretamente accertata mediante documentazione o desumibile dal contesto. La Corte Costituzionale n. 177 del 19 dicembre 1973 al punto n. 6 del Considerato in diritto, richiama il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 24 settembre 1973, per spiegare quali siano le persone idonee alla funzione, ossia persone "che per l'attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le doti attitudinali e di carattere, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato" e precisa che "A quest'ultimo fine possono tra l'altro soccorrere positivamente un parere del Consiglio di Stato, come quello previsto come obbligatorio dal citato r.d.l. n. 273 del 1939 per i provvedimenti legislativi relativi al Consiglio di Stato e considerabile egualmente tale per gli atti amministrativi relativi alla stessa materia, o come quello che lo stesso Governo ha riconosciuto necessario nella richiamata autolimitazione di rilevanza formale (cpv. del citato art. 1 del d.p.r. n. 579 del 1973); o una designazione o proposta dello stesso Consiglio di Stato (secondo le norme regolamentari da ultimo richiamate); o infine un atto motivato, a conclusione del procedimento di nomina, qualora il Governo ritenga di provvedere in modo non conforme ai predetti pareri o proposte".

<sup>24</sup> La Corte Costituzionale n. 177 del 19 dicembre 1973 al punto n. 10 del Considerato in diritto, precisa che "gli eventuali rapporti tra il prescelto e la pubblica Amministrazione che abbiano preceduto la nomina o che, intervenuta questa, potrebbero in ipotesi suscitare vincoli di sorta, si dissolvono nelle persone che siano idonee a ricoprire l'ufficio e all'atto in cui esse acquistano uno *status*. E per ciò non hanno alcun rilievo in sede di valutazione in astratto della ricorrenza o meno dell'indipendenza del giudice. Ma ciò da cui non si può prescindere è la considerazione dell'esercizio delle funzioni, come riflesso delle attitudini e qualità del magistrato e soprattutto delle situazioni giuridiche soggettive facenti a lui capo come aspetti o conseguenze di quello *status*".

In altri termini, come sottolineato, la verificata idoneità delle persone a ricoprire l'ufficio a cui consegue l'acquisizione dello *status* di magistrato dissolvono ogni vincolo tra il consigliere e il Governo che l'ha scelto<sup>25</sup>.

In sostanza e riassumendo quanto deciso dalla Consulta, l'indipendenza dei consiglieri (della Corte dei Conti o del Consiglio di Stato) deve essere garantita nel momento successivo all'investitura del prescelto all'ufficio. Con l'investitura, acquisito lo *status* di magistrato, allo stesso viene, altresì, garantita l'immovibilità, la stabilità, l'intrasferibilità<sup>26</sup> che gli consentirebbero di disancorarsi dal legame creatosi con l'organo politico, non solo con quello che lo ha nominato, ma (chiaramente) anche con i successivi. In questo senso, la nomina effettuata, valida fino al collocamento a riposo del magistrato, compensa la parzialità della scelta<sup>27</sup> e garantisce l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni persino dall'organo politico che l'ha nominato<sup>28</sup>.

#### **4. Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 25 del 1976 e 316 del 2004 sulla giustizia amministrativa della Regione Sicilia**

Più o meno dello stesso tenore, sono anche le pronunce sulla giustizia amministrativa della regione siciliana e, in particolare, le sentenze della Corte Costituzionale n. 25 del 22 gennaio 1976 e n. 316 del 4 novembre 2004 che si sono espresse sulla dipendenza dei giudici componenti del Consiglio di Giustizia dall'organo politico che li ha nominati, ossia la Giunta regionale<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, op. cit., p. 80 e ss.

<sup>26</sup> F.G. SCOCA, *Caratteri generali del processo amministrativo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, p. 164.

<sup>27</sup> E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, op. cit., p. 80 e ss.

<sup>28</sup> G. CORSO, *Il Consiglio di Stato nell'ordinamento costituzionale e amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, 1997, p. 42 e ss.

<sup>29</sup> Partendo dalla pronuncia del 1976, in questa sede rileva solo il primo dubbio di legittimità costituzionale dal giudice rimettente (Consiglio di Stato) con riferimento agli artt. 101, comma 2, e 108, comma 2, della Costituzione. La Corte Cost., 22 gennaio 1976, n. 25 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, nella parte in cui dispone che i membri del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana in sede giurisdizionale, designati dalla Giunta regionale, possono essere riconfermati. Sempre sull'interpretazione dell'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 316 del 4 novembre 2004 che ha richiamato in più punti la sentenza n. 25 del 1976. In particolare, la pronuncia si è concentrata essenzialmente sul principio di specialità stabilito dall'art. 23 dello Statuto, come attuato dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 concernente l'esercizio nella regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato.

Come noto, il principio di specialità è stato formulato nello statuto della regione, al fine di difendere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. Il d.lgs. n. 373/2003 ha attuato e rispettato l'originario modello statutario di decentramento, incidendo sulla struttura organizzativa del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, prevedendo la composizione in due sezioni, con funzioni rispettivamente consultive e giurisdizionali, intese, dalla norma, quali sezioni staccate del Consiglio di Stato. Il d.lgs. n. 373/2003 ha previsto, altresì, da una parte, un nuovo assetto organizzativo nel numero dei componenti togati e laici e nella ripartizione tra le due sezioni, dall'altra, la formale equiparazione tra i suddetti componenti per quanto attiene allo

Nel caso di specie, ad essere sottoposte al vaglio della Corte sono la durata in carica di quattro anni e soprattutto la eventuale riconferma dei consiglieri nominati da parte della Giunta regionale a porsi in conflitto con i principi di indipendenza e imparzialità del giudice<sup>30</sup>.

Sul punto, il giudice delle leggi, dichiarando fondata la questione sottopostagli, chiarisce che non è il carattere temporaneo della nomina, né l'estraneità ai ruoli organici del Consiglio di Stato a contrastare con i principi di indipendenza del giudice, né tanto meno la inamovibilità assoluta (specie per i membri definiti laici o estranei) ad assurgere a garanzia di indipendenza dell'organo giurisdizionale o del singolo giudice.

A compromettere l'indipendenza sarebbe, invero, solo la possibilità di riconferma dell'incarico al suo scadere rimessa alla discrezionalità dell'organo politico<sup>31</sup>. Inoltre, il giudice precisa che la riconferma non sarebbe legittimata neanche dal principio generale dell'ammissibilità agli incarichi ed uffici pubblici, trattandosi nel caso di specie di membri di un organo di tutela della giustizia nell'amministrazione (funzione confermata dall' art. 23 dello Statuto della Regione siciliana<sup>32</sup>, in forza del quale il Consiglio di Giustizia amministrativa avrebbe le medesime funzioni spettanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato).

## **5. Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati della Corte dei Conti nelle decisioni della Corte Costituzionale**

La Consulta è intervenuta a fissare i contorni anche di un'altra delicata questione dai dubbi margini di indipendenza del magistrato contabile: trattasi dell'attribuzione di incarichi extragiudiziari ai magistrati

---

stato giuridico, al regime disciplinare e al trattamento economico. In forza del principio di specialità come descritto e del principio di autonomia regionale, la Corte Costituzionale nella pronuncia in discorso ha legittimato il modello organizzativo del Consiglio di giustizia amministrativa come attuato dal d.lgs. n. 373/2003, basato sulla presenza di membri non togati designati in sede locale, sulla quale si era già espressa la sentenza n. 25 del 1976, legittimando il carattere temporaneo del mandato.

<sup>30</sup> Con questo meccanismo, i giudici, designati temporaneamente da un organo politico e soggetti ad esso per la loro conferma, ne sarebbero inevitabilmente influenzati.

<sup>31</sup> In questi termini, la Corte Costituzionale si era già espressa con la sentenza n. 49 del 27 maggio 1968, ma in questa occasione "rincarare la dose", trattandosi di membri designati dalla Giunta regionale, la cui nomina o conferma avviene su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione: in sostanza essi sarebbero presumibilmente dipendenti sia dal Governo centrale sia da quello regionale.

<sup>32</sup> L'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 45, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2 dispone che <<Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal (Presidente della Regione), sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato>>.

della Corte dei Conti, qualora vengano loro attribuiti nell'ambito territoriale in cui esercitano la funzione giurisdizionale<sup>33</sup>.

In particolare, le pronunce in cui la Corte Costituzionale si è occupata del tema sono l'ordinanza n. 224 del 3 giugno 1999 e la sentenza n. 231 del 2 luglio 2008, relativamente agli incarichi attribuiti ai magistrati contabili in servizio presso la Regione Sicilia<sup>34</sup> (nel caso di specie, si trattava dell'assunzione da parte dei magistrati della Corte dei Conti di incarichi nell'ambito di collegi di revisori dei conti dell'ente regionale). La questione degli incarichi extragiudiziari attribuiti ai giudici speciali, nonostante sia stata accolta positivamente dalla dottrina che vi ha intravisto un'occasione di crescita e miglioramento sia per i magistrati che così conoscono l'amministrazione dall'interno sia per l'amministrazione che si avvale di persone altamente qualificate<sup>35</sup>, non riduce le perplessità legate soprattutto alla sovrapposizione di ruoli che potrebbero ritrovarsi a ricoprire i magistrati della Corte dei Conti; essi sarebbero in un'unica veste controllori e controllati.

Come precisato dalla Corte Costituzionale, non è escluso, infatti, che la limitazione territoriale (per il contesto normativo in cui è collocata e per le caratteristiche degli incarichi extragiudiziari attribuiti ai magistrati contabili) possa porsi in contrasto con le garanzie di indipendenza e imparzialità dei magistrati contabili, dettate dalla Costituzione.

Non è, in altri termini, da escludersi il rischio di un intreccio fra le varie funzioni (nel caso di specie tra quelle dei magistrati contabili e quelle dei collegi dei revisori dei conti degli enti regionali<sup>36</sup>) che possano andare a menomare l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati contabili e contaminare il rapporto tra

---

<sup>33</sup> È bene precisare che le forme di influenza esterna da parte di chiunque e, in particolare, da parte del Governo, possono verificarsi non solo in ogni aspetto della sua attività, ma anche nello sviluppo del rapporto di servizio. Cfr., sul punto, M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, p. 72 e ss., il quale precisa che “si può condizionare l'autonomia del magistrato agendo su uno degli aspetti connessi a tale rapporto, come l'assegnazione e gli spostamenti di sede e di funzione, la stratificazione verticale, la progressione di carriera, l'attribuzione della retribuzione, la prospettazione di compensi e di altri benefici giuridici ed economici, la sottoposizione a procedimento disciplinare, l'attribuzione di prebende e di incarichi o l'autorizzazione per incarichi esterni”.

<sup>34</sup> La questione sottoposta al giudice delle leggi concerneva l'attribuzione, da parte delle disposizioni legislative impugnate, dell'incarico di revisore dei conti di enti regionali o dipendenti della Regione siciliana solamente a magistrati della Corte dei Conti in servizio presso la medesima regione.

<sup>35</sup> Cfr. E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, op. cit., che richiama G.P. STORCHI, *Materiali per un'analisi del ruolo politico del Consiglio di Stato. Gli “incarichi esterni” dei magistrati amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 551, il quale considera l'attività esterna dei consiglieri come una “prosecuzione sostanziale delle funzioni proprie dell'organo, come apporto meramente tecnico-giuridico e quindi ‘obiettivo’ e ‘imparziale’”.

<sup>36</sup> Sul punto, la deliberazione 227/CP/2002 del 28.06.2002 all'art. 7 stabilisce che “La partecipazione a collegi sindacali o di revisione è consentita solo se espressamente prevista dalla legge, statale o regionale, o da regolamenti di delegificazione oppure da statuti di istituzioni ad autonomia costituzionalmente garantita. Detti incarichi qualora si tratti di Amministrazioni, Enti o Istituzioni soggetti al controllo o alla giurisdizione della Corte dei conti, non possono essere autorizzati o conferiti nell'ambito della Regione nella quale ha sede l'ufficio cui il magistrato è assegnato”.

controlli interni ed esterni. La contaminazione sussisterebbe nel caso in cui i controlli interni siano attribuiti dalla Regione ai magistrati che poi operano, nel medesimo ambito territoriale, nell'organo deputato al controllo esterno, cioè la Corte dei Conti. Sul punto, rileva, altresì, la delibera del Consiglio di Presidenza n. 227/CP/2002 del 28.06.2002<sup>37</sup>, laddove, all'art. 6, precisa che tra i criteri per il conferimento e l'autorizzazione ad assumere incarichi esterni rientra "l'assenza di condizioni che, tenuto conto delle circostanze ambientali e, in particolare, dell'ambito territoriale di competenza dell'ufficio di appartenenza, siano tali da determinare una situazione pregiudizievole per l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato".

In sostanza, gli incarichi extragiudiziari, ossia l'assunzione di compiti o lo svolgimento di attività estranee a quelle proprie dell'ufficio di magistrato, possono andare ad incidere sulla sua indipendenza e imparzialità (che rappresentano dei connotati e delle condizioni essenziali per l'esercizio della funzione giurisdizionale). In particolare, le ricadute si concretizzano sotto forma di interferenza diretta fra compiti propri e ulteriori attività svolte oppure sotto forma di condizionamento del magistrato per via dell'attribuzione o della possibilità di attribuzione dell'incarico, per la natura dello stesso o per i vantaggi che ne potrebbero derivare.

Affrontata dalla Corte è anche la connessa questione del riparto di competenza legislativa tra Stato e regione in materia di attribuzione di incarichi extragiudiziari: sul punto, il giudice delle leggi stabilisce che la legge statale, nello stabilire i limiti e le condizioni di ammissibilità degli incarichi in generale, non va ad escludere che la legge regionale possa disciplinare l'assunzione di incarichi da parte dei magistrati contabili. La legge regionale, infatti, nel rispetto della normativa statale, si deve limitare a disciplinare l'organizzazione degli enti regionali e ha la facoltà (attribuita dalla legislazione statale) di conferire gli incarichi ai magistrati della Corte dei Conti per la composizione dei collegi di revisori.

Sulla questione degli incarichi esterni, le criticità sembrerebbero emergere, dunque, soprattutto sul piano normativo: così come accade per la magistratura amministrativa, nel caso di incarichi conferiti dal Governo, non sussiste alcun limite quantitativo per il conferimento degli incarichi extragiudiziari ai magistrati contabili, come non è neanche prevista una disciplina sulle modalità del loro conferimento che è rimessa alle valutazioni dell'ente conferente<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> La deliberazione 227/CP/2002 del 28.06.2002 è stata successivamente modificata o integrata dalle deliberazioni nn. 411/CP/2002 del 21.11.2002, 327/CP/2003 del 31.07.2003, 28/CP/2004 del 22.1.2004, 96/CP/2004 del 18.03.2004, 107/CP/2004 del 1.4.2004, 263/CP/2004 del 15.07.2004, 365/CP/2004 del 18.11.2004, 200/CP/2005 del 25.05.2005.

<sup>38</sup> Cfr. E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, op. ult. cit.; G. SCARSELLI, *La terzietà e l'indipendenza dei giudici del Consiglio di Stato*, in *Foro it.*, 2001, III, p. 269 e ss. il quale richiama quanto osservato da Massimo Severo Giannini oltre venti anni fa, secondo cui "l'assunzione di incarichi stragiudiziali da parte dei giudici amministrativi assume(ss) il significato di uno svuotamento progressivo del ruolo istituzionale del Consiglio di Stato, nella misura

L'unica disposizione di natura regolamentare che mitiga le criticità è quella stabilita dagli artt. 2 e 3 del d.p.r. n. 388 del 1995 che attribuisce al Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti il ruolo di garante dell'indipendenza del magistrato nei confronti dell'incarico attribuito. Esso esercita poteri di deliberazione, valuta l'incarico, la natura, il tipo, il fondamento normativo, la compatibilità con l'attività della Corte dei Conti, il numero complessivo dei magistrati della Corte utilizzati dall'amministrazione richiedente, il numero e la qualità degli incarichi espletati dall'interessato nell'ultimo quinquennio, l'opportunità che l'incarico venga espletato, in relazione all'eventuale pregiudizio che possa derivarne, anche di fatto, al prestigio e all'immagine del magistrato, tenendo conto delle situazioni locali (*ex art. 2, comma 3 e 4, d.p.r. n. 388 del 1995 sul Regolamento recante le norme sugli incarichi dei magistrati della Corte dei Conti.*)

A tale previsione si allinea anche il Regolamento interno del Consiglio di Presidenza, adottato con delibera n. 52 del 6 Febbraio 2019, che all'art. 4 disciplina la posizione dei magistrati eletti ad assumere incarichi extragiudiziari<sup>39</sup>.

Tuttavia, la disposizione regolamentare, pur attribuendo al Consiglio di Presidenza il potere di deliberare sul conferimento ai magistrati di incarichi esterni alle loro funzioni, non prevede alcuno strumento utile alla individuazione del magistrato cui conferire l'incarico, lasciandola nella piena discrezionalità dell'ente conferente.

Ed è proprio sulla discrezionalità del Consiglio di Presidenza nel conferimento degli incarichi extragiudiziari che si possono avanzare delle riserve, soprattutto perché essa andrebbe a violare quanto disposto dall'art. 2, comma 4, d.p.r. n. 388 del 1995 citato, quando stabilisce che ai fini del conferimento o dell'autorizzazione, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti debba decidere sulla base di criteri oggettivi e previamente adottati<sup>40</sup>.

---

in cui vengono a costituirsi dei legami personali dei singoli consiglieri con il sistema politico – amministrativo che si ripercuotono sulla posizione dell'organo” e C. CALABRÒ, *A proposito di indipendenza del Consiglio di Stato*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 555 e ss., il quale, pur sottolineando che il legislatore ha mostrato di apprezzare il contributo che i magistrati amministrativi (ma anche ordinari e contabili) possano dare, grazie alla loro qualificazione e alla loro *forma mentis*, alla tonificazione e alla razionalizzazione dell'amministrazione nello svolgimento di compiti particolarmente delicati e importanti per l'interesse generale, ritiene che il prestito di magistrati ad altre funzioni non possa avvenire se non a piccole dosi e per tempo limitato: questo non solo per evitare invasioni di campo, ma soprattutto perché per un magistrato la vocazione e il compito primario sono e devono restare quelli giurisdizionali.

<sup>39</sup> L'art. 4, comma 2, della delibera n. 52 del 2019 così dispone: “I magistrati eletti possono assumere incarichi extra-giudiziari, autorizzati dal Presidente della Corte dei conti, previo parere adottato a scrutinio segreto e a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio. Il magistrato può essere autorizzato solo laddove non abbia chiesto la riduzione dei carichi di lavoro”.

<sup>40</sup> V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, in *Incontro di studi “L'unità della giurisdizione fra mito e realtà: dal riparto per materie al pubblico ministero universale”*, Bari, 14-15 giugno 1996, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, p. 10.



Ancor più se si pensi che proprio la valutazione discrezionale è uno dei criteri espressamente previsti per il conferimento degli incarichi dall'art. 14 della delibera del Consiglio di Presidenza n. 227/CP/2002 del 28.06.2002<sup>41</sup>, insieme all'anzianità di servizio e alla graduatoria economica.

Le perplessità nascono soprattutto in ordine alla formulazione del criterio della valutazione discrezionale che prevede come punteggio massimo attribuibile 6,8, distribuito in “0,40 punti per ciascun componente del Consiglio e per un solo candidato, in relazione all'impegno manifestato nello svolgimento dell'attività dell'Istituto ed alla professionalità acquisita in maniera rilevante per l'incarico da conferire, attraverso lo svolgimento di funzioni istituzionali”: la valutazione sulla professionalità e sull'impegno nello svolgimento dell'attività della Corte è ampiamente discrezionale, non limitata da nessuna indicazione, come anche la preferenza per un solo candidato non consente ai componenti del Consiglio di Presidenza di distribuire il punteggio su più nominativi<sup>42</sup>.

Tuttavia, la previsione di tale criterio è compensata dalla presenza degli altri due criteri di carattere sicuramente più obiettivo rappresentati dalla graduatoria economica e dall'anzianità di servizio: soprattutto quest'ultimo a cui la delibera prevede come punteggio massimo attribuibile 30, ossia in una misura largamente superiore rispetto al criterio della valutazione discrezionale.

Questo non toglie che, come evidenziato<sup>43</sup>, la rilevanza di questi ultimi criteri venga sminuita nel caso di un punteggio discrezionale espresso a favore di un solo candidato, al di là della circostanza (non secondaria) che accordi tra correnti all'interno del Consiglio di Presidenza possano determinare inevitabili (o inammissibili) scavalcamenti nel ruolo di anzianità.

Pertanto, sarebbe opportuno eliminare la valutazione discrezionale per rendere il conferimento più obiettivo e in linea con la disposizione di cui all'art. 2 del d.p.r. citato, anche al fine di salvaguardare a pieno l'indipendenza del magistrato rispetto alle scelte (dirette) del Consiglio di Presidenza e quelle (indirette) dell'organo politico.

A tal proposito, appare singolare anche un'altra previsione contenuta nella deliberazione 227/CP/2002 del 28.06.2002: trattasi dell'art. 10 inerente le collaborazioni ministeriali che rientrano tra gli incarichi esterni su richiesta nominativa (quindi oggetto di autorizzazione) che sembrerebbe legittimare una “invadenza” dell'organo politico sulle funzioni del Consiglio di Presidenza, a discapito, poi, della indipendenza del magistrato autorizzato. In particolare, l'art. 10 prevede che possano essere autorizzati non più di tre incarichi di magistrati presso uno stesso Ministero (compresi nel numero il Capo di

---

<sup>41</sup> V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, op. ult. cit., p. 9, il quale ha affrontato le problematiche legate all'applicazione del criterio del punteggio discrezionale, introdotto dal 1996 nella delibera approvata in Consiglio nelle adunanze dell'11-12 marzo e del 25-26 marzo 1996.

<sup>42</sup> V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, op. ult. cit., p. 9.

<sup>43</sup> V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, op. ult. cit., p. 10.

Gabinetto ed il Capo dell'Ufficio legislativo), presumibilmente a garanzia dell'equilibrio, anche in termini di indipendenza, delle funzioni della Corte e dei magistrati contabili.

Tuttavia, questo limite quantitativo può essere superato laddove venga presentata all'esame del Consiglio (nella stessa adunanza) una pluralità di richieste superiore al numero consentito, il che consente al Consiglio medesimo di rimettere al Ministro (organo politico) la scelta dei magistrati da autorizzare. Ancor più il limite dei tre incarichi da autorizzare non sussiste laddove le autorizzazioni riguardino la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Senza contare che difetta del tutto una elencazione dei criteri qualitativi, a differenza di quello che è previsto opportunamente nel caso dei conferimenti, a cui si è fatto riferimento.

Le suggestioni espresse hanno evidenziato i profili (presunti) di invadenza dell'organo politico sull'attività del Consiglio di Presidenza nell'ambito delle autorizzazioni e dei conferimenti degli incarichi extragiudiziari ai magistrati contabili che, tuttavia, non sono stati oggetto di importanti interventi, dal momento che la maggior parte delle modifiche e delle integrazioni alla delibera n. 227/CP/2002 hanno riguardato la questione (sicuramente non secondaria) dell'attribuzione degli incarichi di insegnamento e di docenza<sup>44</sup>.

Il rischio è chiaramente quello che si venga ad instaurare un vero e proprio rapporto di fiducia tra il prescelto magistrato e l'ente conferente l'incarico che perduri oltre lo svolgimento dell'incarico extragiudiziario, nonostante i recenti interventi legislativi in materia di anticorruzione (la legge n. 190 del 2012, modificata dal d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014) abbiano cercato di attenuarne gli effetti e nonostante il collocamento fuori ruolo obbligatorio previsto dalla normativa di riferimento (d.p.r. n. 388/1995).

Rischio in parte mitigato dal regime di pubblicazione dell'elenco degli incarichi extragiudiziari conferiti o autorizzati sul sito internet istituzionale della Corte dei Conti, come previsto dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 225/CP del 24.06.2006 che si allinea ai recenti approdi normativi in tema di trasparenza e accessibilità alla documentazione amministrativa e alla normativa di settore sulla pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2006.

---

<sup>44</sup> Il riferimento è alle deliberazioni nn. 28/CP/2004 del 22.1.2004, 107/CP/2004 del 1.4.2004, 263/CP/2004 del 15.07.2004, 200/CP/2005 del 25.05.2005.

## **6. Il sistema di autogoverno nella giustizia contabile: la nomina del Presidente della Corte dei Conti e la composizione del Consiglio di Presidenza**

Un'ultima questione che va a minare l'indipendenza della Corte dei Conti è quella relativa alla nomina del suo Presidente, dettata dall'art. 1 della legge n. 202 del 2000 (che sostituisce l'art. 7, comma 2, del r.d. n. 1214 del 1934).

In particolare, l'art. 1 stabilisce che il Presidente della Corte dei Conti sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza.

La disciplina di nomina del Presidente delle Corti dei Conti rispecchia, si potrebbe dire letteralmente, il sistema di nomina del Presidente del Consiglio di Stato previsto dall'art. 22 della legge n. 186 del 1982. Il requisito che accomuna le due (scarne) disposizioni legislative sulla nomina attiene all'acquisizione di un semplice parere (neppure vincolante) dell'organo di autogoverno che, tuttavia, rappresenta una clausola di garanzia formale della procedura di nomina<sup>45</sup>.

Soprattutto per quanto attiene al Presidente del Consiglio di Stato, il tenore della disciplina normativa aveva consentito il consolidarsi nel tempo di una prassi secondo cui sostanzialmente il nominativo del Presidente veniva indicato dal Consiglio di Presidenza, ma formalmente veniva designato dal Governo che, in questo modo, si limitava a ratificare quanto deciso dall'organo di autogoverno.

La prassi si è, quindi, consolidata nel senso che il parere da parte del Consiglio di Presidenza sembrerebbe configurarsi come una vera e propria designazione, a garanzia così della indipendenza e della imparzialità nella procedura e nella designazione<sup>46</sup>.

Questo comportamento che assume i tratti di una convenzione o consuetudine su aspetti procedurali sicuramente non secondari, ha il merito, quindi, di andare a correggere una formulazione legislativa che, se seguita pedissequamente, andrebbe ad attribuire esclusivamente al Governo il potere di designare e scegliere il Presidente<sup>47</sup>.

Assai di recente questa consuetudine è stata interrotta dalla richiesta del Governo di una rosa di cinque nomi (tutti Presidenti di sezione) tra cui è stata operata la scelta del Presidente del Consiglio di Stato, soverchiando le regole, scritte e non scritte, consolidatesi fino ad ora<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. E. FOLLIERI, *Per l'indipendenza del Consiglio di Stato*, op. cit., che richiama E. GUICCIARDI, *Consiglio di Stato*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, 1938, vol. III, 890 e G. LANDI, *Il Consiglio di Stato*, Milano, 1954, p. 129.

<sup>46</sup> F. FIGORILLI, *Il giudice amministrativo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 44.

<sup>47</sup> Cfr., N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Indipendenza, imparzialità e responsabilità dei giudici speciali*, Pisa, 2013, p. 29 e ss.

<sup>48</sup> E. DE FRANCISCO – H. SIMONETTI, *La nomina del presidente del Consiglio di Stato: quello che noi credevamo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2016, p. 12.

Invero, al di là del recente evento, che senza dubbio rappresenta un segno di rottura istituzionale nel rapporto tra Governo e Consiglio di Stato, si ripropone il dubbio<sup>49</sup> sul contrasto tra le due disposizioni legislative sulla nomina dei Presidenti dei due supremi consessi e il principio di indipendenza della funzione giurisdizionale, previsto dall'art. 101 della Costituzione.

Il principio di indipendenza del giudice sancito dalla disposizione costituzionale, invero, deve plasmare tutte le diverse tipologie di giurisdizione senza alcuna distinzione: l'indipendenza è, infatti, un connotato che appartiene al magistrato in quanto tale al di là del tipo di giurisdizione che egli eserciti.

Questa lettura del principio di indipendenza, senza dubbio condivisibile, stride con il potere di proposta (attribuito dalla legge al Presidente del Consiglio dei ministri) di nomina degli organi di vertice del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti che, esercitato nelle modalità recentemente verificatesi, rappresenterebbe un chiaro esempio di ingerenza del potere esecutivo nell'attività giurisdizionale di entrambi gli organi giurisdizionali.

Esso, infatti, si concretizzerebbe in un potere di scelta che sarebbe solamente temperato dal parere del Consiglio di Presidenza dei due plessi giurisdizionali, essendo quest'ultimo, come detto, obbligatorio, ma non vincolante<sup>50</sup>, tanto da legittimare un'eventuale sua elusione da parte del Governo come i recenti avvenimenti hanno dimostrato.

D'altro canto, anche a voler riconoscere carattere vincolante al parere del Consiglio di Presidenza, i termini della questione non mutano: la nomina del Presidente della Corte dei Conti, che avviene formalmente con decreto del Presidente della Repubblica, è, infatti, sostanzialmente un nomina governativa<sup>51</sup>. Una nomina così effettuata si riflette e va inficiare anche l'attività svolta dal Consiglio di Presidenza se si considera il doppio ruolo del Presidente della Corte dei Conti come Presidente anche dell'organo di autogoverno.

In altri termini, nonostante il Consiglio di Presidenza abbia, tra gli altri, il ruolo di garante della indipendenza dei giudici contabili<sup>52</sup>, la sua attività verrebbe svilita a monte (proprio in termini di indipendenza) dal sistema di nomina descritto<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. V. RAELI, *Sui criteri di nomina del Presidente delle Corti dei Conti*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2015, p. 12.

<sup>50</sup> Cfr., N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi, op. cit.*, p. 29.

<sup>51</sup> G. FERRI, *L'indipendenza delle magistrature speciali e la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti*, in *Foro amm. CdS*, 2011, 7-8, p. 2265 e ss.

<sup>52</sup> N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi, op. cit.*, 19, il quale ritiene non particolarmente felice la definizione di organo "di garanzia" dell'organo di autogoverno della magistratura speciale (soprattutto contabile), ritenendo più opportuno qualificarlo come organo che consente un'amministrazione autonoma dell'ordine giudiziario di riferimento, dove l'autonomia deve manifestarsi rispetto a tutto ciò che può minacciare direttamente o indirettamente l'indipendenza di quell'ordine.

<sup>53</sup> Questa lettura suggerirebbe un intervento del giudice delle leggi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni in tema di nomina degli organi di vertice delle magistrature speciali.

Di riflesso, a conferma di un meccanismo di nomina *ab origine* inficiato con il quale verrebbe compromessa anche la indipendenza dei componenti della Corte dei conti, vi sono anche le previsioni legislative inerenti ai provvedimenti di nomina e di promozione e rimozione del personale di magistratura della Corte che vengono adottati dal Governo dietro proposta del Presidente della Corte, ai sensi dell'art. 10 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214)<sup>54</sup>, nonché quelle concernenti le promozioni a consigliere e vice Procuratore generale, a Presidente di sezione o Procuratore generale che sono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, previo parere di promovibilità dato dalla prima sezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 13 della legge 20 dicembre 1961, n. 1345<sup>55</sup>.

Ma ad alimentare le perplessità sulla indipendenza dell'organo di autogoverno della giustizia contabile, già denunciata anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 230 del 17 giugno 1987, è soprattutto la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti<sup>56</sup>, in particolare relativamente al rapporto paritetico tra le due componenti elettive, ossia tra i quattro membri eletti tra e dai magistrati contabili e i quattro membri eletti dal Parlamento<sup>57</sup>.

Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, istituito con l'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, di seguito modificato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 7 febbraio 2006, n. 62, e di recente dall'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, è attualmente composto da tre membri di diritto appartenenti alla magistratura contabile (ossia il Presidente della Corte dei conti, che lo presiede, il Procuratore Generale della Corte dei conti e il Presidente aggiunto della Corte dei conti o, in sua vece, il Presidente di sezione più anziano) e da otto membri elettivi, di cui quattro membri "laici" eletti dal Parlamento (due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori ordinari in materie giuridiche o gli avvocati con venti anni di esercizio professionale) e quattro membri "togati" eletti da e tra i magistrati della Corte dei conti (ripartiti tra le diverse qualifiche in proporzione alla rispettiva effettiva consistenza numerica quale risulta dal ruolo alla data del 1° gennaio dell'anno di costituzione dell'organo).

---

<sup>54</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, op. cit., p. 33 e ss., il quale sottolinea come la necessità della previa proposta da parte del Presidente della Corte non fa venir meno la discrezionalità del Governo che non si imbatte in alcun tipo di limite.

<sup>55</sup> Sul punto, è bene precisare che l'art. 13 disciplina anche le promozioni da referendario a primo referendario che vengono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>56</sup> Per una puntuale ricostruzione storico-legislativa, cfr. V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, op. cit., p. 4.

<sup>57</sup> Cfr. A. ODDI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e le garanzie di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali: soltanto una questione di numeri?*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 153 e ss.

Nonostante sia stata ridotta dal 2009 la componente elettiva togata (da dieci a quattro), essa continua ad essere comunque prevalente se si contano anche i magistrati membri di diritto<sup>58</sup>.

L'attuale composizione, dunque, non sembra garantire l'indipendenza dell'organo di autogoverno, né sembra proteggere la giurisdizione contabile da interferenze del potere politico, dal momento che persiste l'influenza del Governo nella designazione dei membri togati di diritto del Consiglio di Presidenza, ivi compreso il Presidente (come anche il Procuratore e il Presidente aggiunto della Corte dei Conti)<sup>59</sup>, oltre in generale nella nomina di una quota dei magistrati contabili come innanzi esaminata.

Pur essendo stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, il giudice delle leggi, nella sentenza n. 16 del 13 gennaio 2011, non ha deciso nulla sulla questione della composizione (dichiarando la questione di legittimità costituzionale inammissibile per l'incertezza del *petitum*), ritenendovi competente il legislatore nell'esercizio del suo potere discrezionale.

Ma non è solo quello della composizione del Consiglio di Presidenza l'unico problema emerso.

Ad esso si accompagna anche la mancata previsione da parte del Consiglio di Presidenza di una disciplina *ad hoc* sia sui criteri di assegnazione dei fascicoli sia sulla composizione dei collegi giudicanti (che tra l'altro, andrebbe a ledere il principio costituzionale del giudice precostituito per legge, *ex art. 25 Cost.*<sup>60</sup>), a differenza degli organi di autogoverno delle altre magistrature (sia ordinaria, sia amministrativa, sia tributaria) che, invece, prevedono regole e criteri di distribuzione del carico di lavoro.

Sul punto, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 257 del 2017 che, pur avendo dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionali delle norme denunciate<sup>61</sup>, ha chiarito che il principio

---

<sup>58</sup> Cfr. G. FERRI, *L'indipendenza delle magistrature speciali e la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti*, *op. cit.*, p. 2265 e ss. il quale sostiene che "altro è essere componenti dell'organo in quanto eletti dal <<corpo>> rappresentato, altro è appartenervi per la posizione istituzionale "di vertice" ricoperta all'interno della magistratura contabile, e dunque in una veste che, in mancanza di un voto da parte della "base", tutela di meno i soggetti "governati" dal Consiglio di presidenza. Ciò, anche considerando che le modalità con le quali il Presidente, il Procuratore e il Presidente aggiunto della Corte dei conti sono nominati non assicurano pienamente la loro indipendenza dal potere politico o, quanto meno, non escludono che il potere politico possa esercitare un'influenza su di essi e, mediatamente, sull'attività della Corte - la cui indipendenza come organo è anch'essa tutelata dalla Costituzione (art. 108, comma 2) - e del Consiglio di presidenza". Sul punto, anche F.F. PAGANO, *La composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e l'indipendenza dei giudici speciali al vaglio della Corte Costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>59</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. cit.*, p. 33 e ss. e G. FERRI, *L'indipendenza delle magistrature speciali e la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti*, *op. ult. cit.*, p. 2265 e ss. che fa presente come "La previsione, per quanto riguarda il Procuratore e il Presidente aggiunto, di un "parere di promovibilità" espresso dal Consiglio di presidenza, ai sensi dell'art. 13 della l. 20 dicembre 1961 n. 1345, limita anch'esso ma non elimina il potere di influenza del Governo".

<sup>60</sup> Cfr. P. VILLASCHI, *Il principio del giudice naturale precostituito nella giurisdizione contabile*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018.

<sup>61</sup> Le norme sottoposte al vaglio della Corte erano l'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento agli artt. 3, comma 1, e 25, comma 1, della Costituzione.

di indipendenza e precostituzione del giudice ben potesse essere garantito se l'organo di autogoverno della magistratura contabile avesse esplicitato i criteri di assegnazione degli affari con modalità analoga a quelle delle altre magistrature.

Il problema si pone anche da un'altra prospettiva: l'art. 11 della legge n. 15 del 2009, andando a modificare l'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117 sulla composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, ha, altresì, attribuito la maggior parte delle competenze al Presidente della Corte, spogliando il Consiglio di Presidenza, tanto da definirlo mero "organo di amministrazione del personale di magistratura", ma, soprattutto, non ha attribuito a nessuno dei due il potere di indicare i criteri di assegnazione degli affari, confermando l'asimmetria rispetto agli organi di autogoverno degli altri plessi giurisdizionali.

Allo stato attuale, i criteri di assegnazione dei fascicoli come anche la composizione dei collegi giudicanti, nel vuoto legislativo, sono lasciati alla piena discrezionalità e al buon senso dei Presidenti di sezione, il che, tuttavia, è il male minore rispetto a un'attribuzione dei relativi poteri al solo Presidente, tenuto conto della sua presunta "faziosa" nomina governativa.

Anche il codice di giustizia contabile, il d.lgs. n. 174 del 2016, come il correttivo del 2019, non hanno colto l'occasione di prevedere una disciplina organica e sistematica sul punto o di attribuire un potere regolamentare in materia, lasciando il problema ancora aperto<sup>62</sup>, a meno che la questione non sia sollevata nuovamente in diverse forme dinanzi alla Corte Costituzionale<sup>63</sup>.

## **7. L'indipendenza del magistrato della Corte dei Conti nel codice di giustizia contabile**

Il codice di giustizia contabile non prevede alcuna disposizione *ad hoc* sul principio di indipendenza del giudice contabile dall'organo politico, come d'altronde anche il codice del processo amministrativo<sup>64</sup>.

Entrambi i codici rimandano ai principi generali dell'ordinamento e a quelli dettati dalla Costituzione: il richiamo assume un forte valore innovativo per il codice di giustizia contabile rispetto al previgente tessuto normativo che non li contemplava espressamente<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. A. SAITTA, *Corte dei Conti, Consiglio di Presidenza e giudice naturale: la Corte costituzionale dichiara inammissibili due questioni, ma apre la strada a tre*, in *Giur. Cost.*, 2017, 6, p. 2732 e ss.

<sup>63</sup> Cfr. P. VILLASCHI, *Il principio del giudice naturale precostituito nella giurisdizione contabile*, *op. cit.*, 2018.

<sup>64</sup> L'unico intervento adottato dal legislatore sul punto si è tradotto nell'abrogazione degli articoli da 1 a 4 del r.d. n. 1054 del 1924, t.u. del Consiglio di Stato, sulla composizione del Consiglio di Stato e sui presupposti del potere di scelta e di nomina dei componenti del Consiglio di Stato e nell'abrogazione dell'art. 43 sempre del t.u. che impediva ai consiglieri che avessero concorso a dare un parere su di un affare oggetto di ricorso di partecipare alla decisione in sede giurisdizionale.

<sup>65</sup> G. BOTTINO, *La giurisdizione contabile: i principi generali e gli organi*, in A. CANALE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo contabile*, in *L'officina del diritto - L'amministrativista*, Milano, 2017, p. 14.

Le affinità tra il codice di giustizia contabile e il codice del processo amministrativo sono evidenti soprattutto nella prima parte sulle disposizioni generali, nonostante sussistano peculiarità distintive tra i due codici<sup>66</sup> che rispecchiano la diversità dei due processi.

In particolare, rilevano i primi articoli del codice di giustizia contabile che riguardano i “principi generali” e sono: l’art. 2 sulla effettività e pienezza della giurisdizione “secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo” e l’art. 4 sulla parità delle parti, sul contraddittorio e, soprattutto, sul giusto processo “previsto dall’art. 111, primo comma, della Costituzione”; entrambe le disposizioni riprendono quasi integralmente quanto dettato dagli artt. 1 e 2 del codice del processo amministrativo.

L’art. 4 del codice di giustizia contabile rubricato “giusto processo” richiamando espressamente i tre principi (di parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo), tralascia volutamente il principio secondo il quale il processo si debba svolgere davanti a un giudice terzo e imparziale. Questa “dimenticanza”, tuttavia, viene superata attraverso il richiamo espresso sia al concetto di giusto processo che all’art. 111 della Costituzione, per cui il principio del giudice terzo e imparziale si intende previsto anche nel codice di giustizia contabile.

Il richiamo riguarda, però, la terzietà e imparzialità del giudice contabile, non già la sua indipendenza.

Ma anche questa omissione si può superare: non solo sulla base della stretta connessione di tipo strumentale che lega l’indipendenza agli altri due connotati dell’imparzialità e della terzietà, ma anche in forza del rinvio espresso dell’art. 2 del codice di giustizia contabile ai principi della Costituzione e, quindi, agli articoli dedicati all’indipendenza del giudice e del giudice speciale, nonché ai principi del diritto europeo. Tra questi ultimi vi rientrano quelli previsti dall’art. 6 della CEDU sul diritto a un equo processo e quelli previsti dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (Carta di Nizza) sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale: entrambi richiedono un processo che si svolga dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ma l’indipendenza, la terzietà e l’imparzialità del giudice operano sinergicamente e devono tutte sussistere affinché si possa celebrare un giusto processo.

Anzi, l’indipendenza è un requisito essenziale e caratterizzante la natura giurisdizionale di un organo, strettamente legato da un nesso di strumentalità agli altri due connotati dell’imparzialità<sup>67</sup> e della terzietà dell’organo giudicante *tout court*.

---

<sup>66</sup> Cfr. M. CLARICH – F. LUISO – A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla Corte dei Conti*, *op. cit.*, p. 1271.

<sup>67</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Unicità della giurisdizione e indipendenza del giudice: principi costituzionali ed effettivo sviluppo del sistema giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 1, p. 133 e ss., il quale si sofferma anche sulla relazione tra l’indipendenza e l’imparzialità del giudice *tout court*; M. PROTTO, *Le garanzie di indipendenza e imparzialità del giudice nel processo amministrativo*, in G. PIPERATA-A. SANDULLI (a cura di), *Le garanzie delle giurisdizioni: indipendenza e imparzialità dei giudici*, Napoli, 2012, p. 99.



Tuttavia, sussiste senza dubbio una netta differenza tra l'indipendenza del giudice ordinario e l'indipendenza del giudice speciale (amministrativo e contabile), dettata dai precetti costituzionali, dalle diverse funzioni loro attribuite dal legislatore e dal ruolo sociale<sup>68</sup> da essi ricoperto.

Per il primo (il giudice ordinario), è proprio la Costituzione a prevedere delle disposizioni che tutelano la sua indipendenza; per il secondo (il giudice speciale), invece, la Costituzione assegna alla legge ordinaria il compito di prevedere le necessarie tutele in tema di indipendenza, ai sensi degli artt. 108, comma 2, e 100, comma 3<sup>69</sup>.

Ed è, infatti, sul piano della indipendenza che la differenza tra giudice ordinario e giudice speciale si percepisce maggiormente, se si interpreta il concetto di indipendenza (rispetto a quello di imparzialità e terzietà) come assenza di vincoli e/o rapporti di soggezione formali o sostanziali del giudice con altri organi che, incidendo sul suo *status*, possano influenzare o condizionare l'esercizio delle sue funzioni.

Il magistrato contabile, infatti, nell'esercizio delle sue funzioni entra in contatto con un organo politico di carattere costituzionale che è il Governo (come anche il Parlamento) e con tutte le pubbliche amministrazioni, con il rischio, da più parti paventato, di possibili condizionamenti, influenze o pressioni sulle sue decisioni; questo rischio sembrerebbe essere scongiurato nell'ipotesi in cui ad esercitare la funzione giurisdizionale sia il giudice ordinario, occupandosi quest'ultimo di controversie aventi ad oggetto la lite tra soli soggetti privati.

Sul punto, però, una precisazione è doverosa: l'aderenza che potrebbe trapelarsi soprattutto tra il giudice contabile e il Governo che rischia di minare la sua indipendenza si rintraccia soprattutto sul piano organizzativo.

In altri termini, il concetto di indipendenza non attiene ai soggetti o agli interessi coinvolti nella controversia sottoposta al giudizio del giudice perché in tal caso si rientrerebbe nelle ipotesi di imparzialità e terzietà del giudice con ricadute nella assunzione della decisione da parte del giudice.

L'indipendenza, invece, si colloca sul piano strettamente organizzativo nella relazione del potere giudiziario con gli altri poteri dello Stato: questo connotato dell'indipendenza viene definito di tipo "statutario"<sup>70</sup> o "istituzionale"<sup>71</sup> o "organico"<sup>72</sup>, ed è strettamente legato da un rapporto di strumentalità

---

<sup>68</sup> C. CALABRÒ, *Il Consiglio di Stato alle soglie del 2000*, in *Giorn. di diritto amm.*, 2000, 4, p. 407, il quale evidenzia come trattasi di un istituto che reca già nel nome il riferimento allo Stato, da non intendersi solo come Stato-apparato, ma soprattutto in relazione allo Stato-istituzione e Stato-comunità, garantendone il giusto rapporto.

<sup>69</sup> M. VANINI, *L'indipendenza e l'imparzialità dei consiglieri di Stato*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2013, p. 1 e ss., la quale, sul punto, precisa che "il modello voluto dal Costituente fosse quello di un'indipendenza 'forte' per la magistratura ordinaria e di una 'sufficiente' per le altre magistrature".

<sup>70</sup> R. GAROFOLI, *Unicità della giurisdizione e indipendenza del giudice: principi costituzionali ed effettivo sviluppo del sistema giurisdizionale*, *op. cit.*, p. 137.

<sup>71</sup> N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>72</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. cit.*, p. 33 e ss.

alla indipendenza di tipo “funzionale”, ossia quella che occorre assicurare nel concreto esercizio delle funzioni. Tuttavia, la seconda (indipendenza funzionale) presuppone la prima (indipendenza statutaria), giacché solo un organo giurisdizionale non “inficiato” a livello organizzativo può garantire un giudizio indipendente, imparziale e terzo, pilastro di un’effettiva tutela delle aspettative di giustizia dei cittadini.

In altri termini, sul piano organizzativo, le procedure di nomina dei magistrati, di composizione dei collegi e degli organi di autogoverno sono essenziali a configurare la loro indipendenza, poi, sul piano funzionale. Come autorevolmente sostenuto<sup>73</sup>, l’indipendenza organica non è sufficiente ad assicurare l’indipendenza funzionale della Corte: “la condizione prima ed essenziale dell’indipendenza funzionale di un organo è rappresentata dalla posizione di indipendenza fatta dai singoli componenti di esso”.

D’altro canto, sempre sul piano organizzativo, il dettato costituzionale sulla indipendenza del giudice e sulla giurisdizione in generale, è chiaro nel creare un legame esclusivo tra il giudice e la legge che non consente alcuna interferenza da parte dell’altro potere dello Stato, cioè il potere esecutivo sulla nomina o sulla scelta dei giudici<sup>74</sup>. Questo vale sia nel caso della nomina governativa dei componenti della Corte dei Conti, sia nel caso della nomina degli organi di vertice della Corte dei Conti e della composizione del Consiglio di Presidenza, sia nella scelta dei magistrati cui attribuire incarichi extragiudiziari, innanzi esaminati.

In questo senso, l’indipendenza è strettamente legata allo *status* giuridico del giudice e alle previsioni e guarentigie dettate dalla legge, al di là del giudizio che gli viene sottoposto.

Quindi, i tre concetti (indipendenza, imparzialità e terzietà) sono strettamente connessi da una rapporto di reciproca dipendenza, tanto che laddove non sia garantita la indipendenza sul piano organizzativo, ne verrebbero inficiate anche la imparzialità e la terzietà<sup>75</sup> sul piano funzionale.

## 8. Osservazioni conclusive

I casi esaminati confermano l’invadenza o comunque l’aderenza tra il potere politico rappresentato dal Governo e la magistratura contabile nell’esercizio delle sue funzioni.

Senza dubbio, come più volte sottolineato, le forme maggiori di invadenza si rintracciano nella composizione della Corte dei Conti e del suo organo di autogoverno, a cominciare proprio dell’organo di vertice.

---

<sup>73</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, op. ult. cit., p. 33 e ss.

<sup>74</sup> Cfr. V. RAELI, *Sui criteri di nomina del Presidente delle Corte dei Conti*, op. cit., p. 12.

<sup>75</sup> Cfr. R. GAROFOLI, *Unicità della giurisdizione e indipendenza del giudice: principi costituzionali ed effettivo sviluppo del sistema giurisdizionale*, op. cit., p. 137, il quale precisa sul punto che l’indipendenza sia la *conditio sine qua non* dell’imparzialità del giudizio.

Partendo dalla questione relativa alla nomina governativa dei magistrati della Corte dei Conti, è persino ovvio ribadire che l'unico criterio che si ritiene garantisca l'indipendenza è quello del concorso pubblico<sup>76</sup>. Esso rappresenta l'unico strumento in grado di garantire la obiettiva imparzialità e indipendenza del giudice speciale, non solo perché consente un accesso generalizzato (nei limiti dei requisiti previsti per legge), deterrente per la formazione di una "casta chiusa", ma anche perché garantisce l'accesso dei più meritevoli a ricoprire un ruolo (anche sociale) così rilevante<sup>77</sup>.

Assume scarso rilievo, in tal senso, l'osservazione della Consulta secondo cui l'acquisizione dello *status* di magistrato garantisce l'indipendenza e l'imparzialità: sono determinanti, infatti, anche e soprattutto, le *modalità* attraverso cui lo *status* è acquisito.

Sarebbe auspicabile, in questo senso, l'abrogazione totale delle disposizioni relative alla nomina governativa di una quota dei consiglieri di Stato<sup>78</sup> o dei magistrati contabili. In alternativa, il legislatore ordinario potrebbe agire su un'altra leva, come l'attribuzione di maggiori poteri ai Consigli di Presidenza al fine di ridurre il raggio di azione del Governo e del suo potere di scelta, chiaramente cambiando anche la sua composizione.

Stesso discorso può sostenersi nel caso degli incarichi extragiudiziari.

Da questo punto di vista, infatti, l'attribuzione al Consiglio di Presidenza del potere di scelta e di designazione del magistrato cui conferire l'incarico sottraendolo all'organo politico, consentirebbe all'organo di autogoverno di agire da filtro a tutela della indipendenza della Corte dei Conti.

Un'ulteriore soluzione per attenuare tutte le distorsioni del sistema attuale, ma più difficile da porsi in essere, presuppone la revisione del testo costituzionale e, in particolare, dei principi sulla giustizia contabile, nella parte in cui assegnano alla Corte dei Conti sia funzioni di controllo che giurisdizionali (*ex art. 100 Cost.*), al fine di renderli compatibili con i principi del giusto processo<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> A. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *op. cit.*, p. 33 e ss.

<sup>77</sup> Cfr. R. CHIEPPA, *A proposito di indipendenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato*, in *Giur. Cost.*, 1967, p. 11 e ss.

<sup>78</sup> In merito ai consiglieri di Stato, come sostenuto in dottrina da L. PACCIONE, *Sulla nomina governativa dei consiglieri di stato*, *op. cit.*, p. 1112 e ss., la disciplina, infatti, appare, anacronistica e in discrasia con il ruolo che ormai il processo amministrativo svolge, di paritaria contesa processuale tra soggetti dell'ordinamento meritevoli entrambi di eguale tutela (cittadino e pubblica amministrazione) dinanzi a un giudice che sia completamente svincolato dal potere esecutivo.

<sup>79</sup> Cfr. G. SCARSELLI, *La terzietà e l'indipendenza dei giudici del Consiglio di Stato*, *op. cit.*, p. 269 e ss., il quale afferma che "se è incostituzionale affidare funzioni giurisdizionali a un ministro, o ad un consiglio comunale, oppure ai consigli di prefettura, od ancora alla guardia di finanza, all'Alta corte siciliana in materia penale, ai comandanti di porto, al consorzio autonomi per l'esercizio del porto di Genova, al prefetto per la concessione della forza pubblica nell'esecuzione degli sfratti, per quali motivi dovrebbe essere costituzionale l'art. 19, l. 186/82 nella parte in cui prevede che la nomina di una parte dei consiglieri di Stato spetta al governo fuori da ogni concorso pubblico?".

In questo senso, si realizzerebbe come fine, quello di separare l'esercizio della funzione di controllo da quella giurisdizionale: una distinzione organica sarebbe la strada più facilmente percorribile. Ad essa corrisponderebbe una distinzione organizzativa<sup>80</sup> possibile attraverso una rilettura delle norme costituzionali<sup>81</sup> e, in particolare, degli artt. 100 e 103 della Costituzione che fanno riferimento a due complessi organizzativi differenti, ossia la Corte dei Conti che esercita le funzioni di controllo (l'art. 100 Cost.) e la Corte dei conti, organo giurisdizionale (l'art. 103 Cost. collocato nel Titolo IV dedicato alla Magistratura).

Tuttavia, si può individuare un modo per “sanare” il ruolo della Corte dei Conti nel doppio ruolo di giudice e controllore: le due funzioni, sebbene distinte come finora si è sostenuto, sono senza dubbio tra loro complementari. Sono funzioni che sebbene attigue (in diversa misura) al potere esecutivo, si pongono entrambi “sulla stessa sponda” come strumenti di verifica dell'operato dell'organo politico.

Questa circostanza che la Corte dei Conti sia insieme “Istituto” di controllo esterno e organo giurisdizionale (per riprendere, non alla lettera, la formulazione costituzionale), non fa che, da una parte, rafforzarne la dignità e garantire in misura maggiore l'indipendenza soprattutto sul piano del controllo. Dall'altra, la duplicità delle funzioni attribuisce sostanza al carattere “specializzato” della magistratura contabile come unico organo idoneo a conoscere e a valutare, a tutto tondo e sotto tutti i profili, la legalità finanziaria e il corretto uso delle risorse pubbliche<sup>82</sup>.

Questo non toglie che le due funzioni, pur complementari e coabitando in un unico soggetto, debbano essere tenute distinte: il controllo deve restare vero controllo e la giurisdizione deve essere coerente con i caratteri del processo<sup>83</sup>.

In questo modo, la Corte dei Conti conserverebbe il suo carattere polimorfo<sup>84</sup> o pluriorganico, “quanto meno nella misura in cui siano identificabili due plessi organizzativi cui riferire due distinti poteri dello Stato”<sup>85</sup>.

Anche sulla nomina del Presidente della Corte dei Conti si può suggerire qualche aggiustamento. Al di là delle recenti vicende sulla scelta del Presidente del Consiglio di Stato da parte del Governo che ha innovato sul punto una prassi inveterata che, finora, aveva garantito l'indipendenza della nomina attribuendola (indirettamente) all'organo di autogoverno, non si trascuri il doppio ruolo che gli organi di vertice della magistratura speciale (amministrativa e contabile) rivestono e il tipo di nomina dettato da

---

<sup>80</sup> F. FRACCHIA, *Corte dei conti [dir. amm]*, op. cit.

<sup>81</sup> A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto*, Milano, 2005.

<sup>82</sup> F. FRACCHIA, *Corte dei conti [dir. amm]*, op. cit.

<sup>83</sup> F. FRACCHIA, *Corte dei conti [dir. amm]*, op. ult. cit.

<sup>84</sup> Cfr. F. FRENI, *Giustizia contabile*, op. cit., p. 761 e ss.

<sup>85</sup> F. FRACCHIA, *Corte dei conti [dir. amm]*, op. ult. cit.

una disciplina legislativa simile e, come innanzi esaminato, molto discutibile. La loro nomina, così come formulata dalla legge, è a tutti gli effetti una nomina politica, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 186 del 1982 e dell'art. 1 della legge n. 202 del 2000: il Governo occupandosi della loro nomina, andrebbe non solo a condizionare l'operato dei giudici speciali, ma anche del Consiglio di Presidenza, svilendo il suo ruolo di garante della indipendenza.

Sarebbe auspicabile anche in questo caso un diverso sistema di nomina del Presidente del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, o tramite la nomina interna da parte dei consiglieri o tramite la designazione autonoma da parte del Consiglio di Presidenza<sup>86</sup>. In questo modo le due cariche presidenziali sarebbero distinte e, quindi, veramente autonome e indipendenti.

Oppure, altra soluzione, sempre relativamente al sistema di nomina, velatamente suggerita dal giudice delle leggi<sup>87</sup> (già citato) è quella che, sul modello del Consiglio Superiore della Magistratura, sostiene la necessità della composizione "mista" degli organi di autogoverno delle magistrature speciali: nei Consigli di Presidenza delle magistrature speciali devono necessariamente far parte non solo componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, ma anche i componenti esterni di nomina parlamentare, il che eviterebbe sia la dipendenza dei giudici dal potere politico sia la chiusura degli stessi in caste autoreferenziali<sup>88</sup>.

Per quanto possa ritenersi questo suggerimento condivisibile, dimentica, però, di considerare che la presenza dei membri "laici", di nomina parlamentare, è garantita nell'attuale composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti in misura eguale ai membri togati, esclusi i tre membri di diritto, ossia il Presidente della Corte dei conti, che lo presiede, il Procuratore Generale della Corte dei conti, il Presidente aggiunto della Corte dei conti.

Più che altro, sul punto, a essere discutibile è proprio il rapporto paritetico tra le due componenti elettive, ossia tra i quattro membri eletti tra e dai magistrati contabili e i quattro membri eletti dal Parlamento<sup>89</sup>, voluto dal legislatore del 2009, in quanto l'attuale composizione costituita da sette membri togati e quattro laici, non garantirebbe il principio di indipendenza dell'organo di autogoverno. Ma come noto, sul punto, la Corte Costituzionale ha ovviato, rimettendo la questione al legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità legislativa.

---

<sup>86</sup> M. VANINI, *L'indipendenza e l'imparzialità dei consiglieri di Stato*, op. cit., p. 33.

<sup>87</sup> Corte cost., 13 gennaio 2011, n. 16.

<sup>88</sup> A. SAIITA, *Corte dei Conti, Consiglio di Presidenza e giudice naturale: la Corte costituzionale dichiara inammissibili due questioni, ma apre la strada a tre*, op. cit., p. 2732 e ss.

<sup>89</sup> Cfr. A. ODDI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e le garanzie di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali: soltanto una questione di numeri?*, op. cit., p. 153 e ss.

In secondo luogo, nel caso dei Consigli di Presidenza - come visto - la nomina del Presidente rimane governativa e il suo ruolo coincide con quello di organo di vertice del supremo consesso della giustizia amministrativa e contabile; nel caso del Consiglio Superiore della Magistratura, invece, è l'organo politico (il Presidente della Repubblica) ad essere al vertice dell'organo di autogoverno, il che sembrerebbe garantire maggiormente l'indipendenza del ruolo che l'organo di autogoverno esplica.

Da questo punto di vista, quindi, il paragone tra i Consigli di Presidenza e il Consiglio superiore della magistratura non sembra speculare, sebbene auspicabile, dal momento che quest'ultimo rappresenta, nell'ambito degli organi di autogoverno delle varie magistrature, il modello che meglio di ogni altro riesce a garantire l'indipendenza dei magistrati di appartenenza, preservandola “dalla insidie delle facili lusinghe del potere politico”<sup>90</sup>.

È tanto il lavoro che il legislatore ha ancora da svolgere, al fine di realizzare a pieno il principio d'indipendenza del magistrato contabile, che, come sostenuto<sup>91</sup>, al di là del suo ambito cognitivo e della natura degli interessi coinvolti nelle controversie oggetto della sua competenza, rappresenta un bene imprescindibile e in nessun modo degradabile, a cui sono legati l'imparzialità del giudizio, le concrete modalità di esercizio delle funzioni e, soprattutto, il grado di tutela delle aspettative di giustizia da parte dei cittadini.

Il principio di indipendenza del giudice non può avere diverse colorazioni o degradazioni, essendo strettamente collegato e funzionale alla ricerca di effettività di tutela da parte del cittadino. Questo è lo scopo che deve rintracciarsi in ogni organo giurisdizionale, anche nella giurisdizione contabile, disancorandola dall'immagine, probabilmente fuorviante ma largamente condivisa, di essere una giurisdizione preposta solo alla tutela del corretto uso delle risorse pubbliche.

L'unità è, infatti, la regola di esercizio della funzione giurisdizionale e in questo senso sembra muoversi il giudice delle leggi che ha preferito un approccio di tipo non formalista, ma più legato alla sostanza dei problemi emersi, quando nelle diverse occasioni innanzi esaminate è stato chiamato a pronunciarsi direttamente o indirettamente sull'indipendenza del giudice contabile o amministrativo<sup>92</sup>.

In altri termini, la distinzione che sussiste tra le giurisdizioni, per struttura, poteri e competenze (tra l'altro prevista dalla Costituzione) non può riflettersi sulle garanzie di indipendenza che abbraccia l'essenza della funzione giurisdizionale complessivamente intesa.

---

<sup>90</sup> V. RAELI, *Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tra cambiamento e restaurazione*, op. cit., p. 3.

<sup>91</sup> R. GAROFOLI, *Unicità della giurisdizione e indipendenza del giudice: principi costituzionali ed effettivo sviluppo del sistema giurisdizionale*, op. cit., p. 138.

<sup>92</sup> Cfr. A. POLICE, *La mitologia della “specialità” e i problemi reali della giustizia amministrativa*, op. cit., p. 214.

La Costituzione, in questo senso, infatti, ammette e riconosce solo un tipo di magistrato e la sua indipendenza è un requisito essenziale dell'esercizio della sua funzione giurisdizionale<sup>93</sup>, indipendentemente dalle modalità in cui si esplica e dai rapporti oggetto del suo giudizio.

L'indipendenza, infatti, come sostenuto<sup>94</sup>, rappresenta soprattutto uno strumento per la retta applicazione della legge, secondo il suo libero convincimento, la sua libertà di indagine, la sua serenità di giudizio, a garanzia della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge: questo vale per tutti i magistrati nell'esercizio di tutte le diverse tipologie di giurisdizione.

Questa è, d'altra parte, la lettura che, anche secondo Mortati<sup>95</sup>, la Costituzione fornisce del principio di indipendenza del giudice (previsto dall'art. 101, comma 2), come organo soggetto soltanto al legislatore, escludendo qualsiasi interferenza del potere esecutivo sia nella fase di esercizio del suo potere giudiziario, sia nella fase di formazione o di composizione dell'organo giurisdizionale.

Solo così si potrebbero superare le resistenze dell'ordinamento (confermate anche dalla Corte Costituzionale) a riconoscere una piena indipendenza al giudice speciale.

Un'indipendenza, quella del giudice speciale che può finalmente disancorarsi da una ricostruzione che vuole rapportarla sempre all'indipendenza del giudice ordinario. Infatti, è noto come per il giudice ordinario sia la Costituzione a prevedere delle disposizioni che tutelano la sua indipendenza, mentre per il giudice contabile e amministrativo la Costituzione attribuisca alla legge ordinaria il compito di prevedere gli strumenti idonei ad assicurare la sua indipendenza, tanto che dottrina ha qualificato quest'ultima come una indipendenza "dimidiata" rispetto a quella piena del giudice ordinario<sup>96</sup>.

Ma una costruzione incentrata tutta sul giudice ordinario non ha più ragion di esistere: il carattere di specialità che ha contraddistinto il giudice contabile o amministrativo rispetto al giudice ordinario, alla base del principio di separazione dei poteri, deve cedere il passo alla prevalente esigenza di una tutela effettiva delle aspettative dei cittadini ed è questa che deve guidare il legislatore, di cui si auspica un intervento organico, a uniformare il concetto di indipendenza e, quindi, a parificare lo *status* dei due giudici<sup>97</sup>, ordinario e speciale.

---

<sup>93</sup> N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione*, oggi, *op. cit.*, p. 15, il quale precisa che il principio di indipendenza attiene al concetto stesso generale di giurisdizione.

<sup>94</sup> Cfr. V. RAELI, *Sui criteri di nomina del Presidente delle Corti dei Conti*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>95</sup> C. MORTATI nella seduta pomeridiana del 27 novembre 1947 dell'Assemblea costituente riteneva che l'unità non organica, ma funzionale della giurisdizione, non esclude, anzi implica, una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, in sistemi autonomi, ognuno dei quali fa per sé. Cfr. la citazione richiamata da N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione*, oggi, *op. cit.*, p. 14.

<sup>96</sup> R. GAROFOLI, *Unicità della giurisdizione e indipendenza del giudice: principi costituzionali ed effettivo sviluppo del sistema giurisdizionale*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>97</sup> G. SCARSELLI, *La terzietà e l'indipendenza dei giudici del Consiglio di Stato*, *op. cit.*, p. 269 e ss., il quale ritiene che non sussista più alcuna valida ragione per porre così profonde differenze tra le forme di tutela della situazioni protette dinanzi al giudice ordinario rispetto a quelle dinanzi al giudice amministrativo e C. CALABRÒ, *A proposito*



Nonostante ne abbia avuto occasione con il correttivo al codice di giustizia contabile, il legislatore non ha creato le condizioni perché l'indipendenza venga riconosciuta e garantita espressamente anche per il magistrato contabile. L'auspicio è che ciò avvenga, offrendo la stura anche per un intervento in tal senso nel codice del processo amministrativo.

---

*di indipendenza del Consiglio di Stato, op. cit., p. 555 e ss., il quale precisa che “è lo status attribuito dalla legge ad un organo ed ai suoi componenti che lo rende indipendente: e il grado di indipendenza delle magistrature è il più ampio che l'ordinamento conosca”. In questo senso aggiunge l'A., “le funzioni esercitate, invece, di per sé nulla aggiungono o tolgono all'indipendenza”.*