



**GRUPPO
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

IL PRINCIPIO DEL GIUDICE NATURALE PRECOSTITUITO NELLA GIURISDIZIONE CONTABILE

PIETRO VILLASCHI*

SOMMARIO: 1. Il principio del giudice naturale precostituito per legge nella giurisprudenza costituzionale. – 1.1. Cenni sul “sistema tabellare”. – 1.2. La garanzia del giudice naturale nelle giurisdizioni speciali. – 2. La sentenza n. 272 del 1998 della Corte costituzionale: una prima risposta al problema dell’attuazione del principio di precostituzione nella giurisdizione contabile. – 2.1. La prassi successiva e la difficoltà di garantire il rispetto della garanzia del giudice naturale all’interno della giurisdizione contabile. – 3. La sentenza n. 257 del 2017 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità che apre nuove prospettive. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il principio del giudice naturale precostituito per legge nella giurisprudenza costituzionale

L’articolo 25, primo comma, della Costituzione, nel prevedere che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, sancisce un principio di vitale importanza nell’ambito di uno Stato di diritto.

Il nucleo essenziale della garanzia di cui si tratta risiede, come affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, nella necessità che la legge pre-costituisca un ordine preciso di competenze a giudicare¹, non essendo sufficiente la sola pre-determinazione legislativa di una competenza generale².

Si è dunque in presenza, da un lato, di una chiara riserva di legge, dall’altro, di una norma di carattere organizzativo³, che si traduce anche nel diritto fondamentale di ogni singolo cittadino di non essere distolto dal proprio giudice naturale e di poterlo conoscere preventivamente (non a caso l’articolo 25 è collocato nella parte della Costituzione dedicata ai diritti e doveri dei cittadini)⁴.

Tra le plurime questioni interpretative poste da tale disposizione, ai nostri fini interessa ricordare anzitutto quella concernente la natura della riserva di legge in esame.

* Cultore di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano.

¹ Cfr. sul punto Corte cost., sent. n. 272 del 1998.

² Cfr. Corte cost., sent. n. 42 del 1996 (punto 4 del cons. in dir.) e, ancora prima, Corte cost., sent. n. 274 del 1974 e ord. n. 508 del 1989.

³ Cfr. sul punto N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2014, 199-201.

⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.1 del cons. in dir.). Per un approfondimento sul principio in esame si rinvia, in particolare, a M. D’AMICO, G. ARCONZO, *Art. 25*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, 526 ss. ed anche a M. NOBILI, *Art. 25 Cost., 1° co.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981, 135-226.

Al riguardo, già la sentenza n. 88 del 1962 della Corte costituzionale, prima fondamentale pronuncia in materia, aveva sottolineato come l'articolo 25, primo comma, Cost. contenga una riserva di legge assoluta, «nel senso di una competenza fissata senza alternative immediatamente ed esclusivamente dalla legge»⁵ e rinforzata, in quanto il legislatore non solo deve determinare le competenze a giudicare, ma lo deve fare necessariamente *prima* dell'instaurarsi della *regiudicanda*⁶.

Su punto, tuttavia, è necessario svolgere alcune precisazioni.

La riserva in esame opera certamente come limite rispetto a possibili interventi regolamentari dell'esecutivo, mentre, rispetto all'intervento degli organi giudiziari e prima ancora del Consiglio Superiore della Magistratura, la stessa Corte costituzionale ha ammesso che, in ragione di esigenze di funzionalità del servizio giustizia, il carattere assoluto della riserva possa lasciare spazio ad una limitata discrezionalità in capo agli stessi⁷.

Altra questione, strettamente connessa alle modalità di concreta attuazione del principio sancito all'articolo 25, primo comma, Cost. e quindi prodromica all'analisi successiva, è se il giudice naturale debba essere identificato con il magistrato-persona fisica oppure con l'ufficio giudiziario.

Si tratta di una delle problematiche più controverse in materia e che ancora oggi non ha trovato una soluzione definitiva.

Secondo la tesi più garantista e maggioritaria in dottrina, il giudice naturale dovrebbe essere identificato con il magistrato-persona fisica⁸.

Seguendo tale impostazione, si intende assicurare la piena ed effettiva attuazione della pre-costituzione del giudice, che dovrebbe operare come regola anche nella ripartizione delle cause tra i singoli magistrati all'interno dello stesso ufficio giudiziario, in quanto il riferimento al solo organo svuoterebbe la garanzia in esame di contenuti effettivi⁹.

Sul punto, la posizione della giurisprudenza costituzionale è, invece, oscillante tra la tesi più restrittiva¹⁰ e quella della dottrina maggioritaria appena citata¹¹.

⁵ Così Corte cost., sent. n. 88 del 1962 (punto 2 del cons. in dir.), ma anche Corte cost., sent. n. 56 del 1967. Sempre con la sentenza n. 88 del 1962 la Corte costituzionale ha rammentato che la garanzia sancita dall'articolo 25, primo comma, Cost. non va confusa con quella dell'art. 102 Cost., che vieta l'istituzione di giudici straordinari; le due norme, infatti, anche se ispirate a una comune finalità di retto ordinamento delle funzioni di giustizia, rispondono a due differenti esigenze: l'unità della giurisdizione (da cui il divieto di istituzione di giudici straordinari) cui è deputato l'articolo 102 Cost. e l'impossibilità di istituzione *ex post* del giudice competente attraverso l'articolo 25.

⁶ Cfr. R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. cost.*, 1992, 3245.

⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 168 del 1976 e 272 del 1998; sul punto N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 207.

⁸ Cfr. in questo senso S. BARTOLE, *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989, XVI, 1 e ss.; R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. cost.*, 1992, 3268. A commento delle sentenze della Corte costituzionale in materia cfr. anche A. AGRÒ, N. LIPARI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Quaderni del C.S.M.*, n. 66, Roma, 1993, 199 ss.; G. FILIPPO, *Il giudice giusto tra Costituzione, Convenzione europea e sistema tabellare*, in *Dir. pen e Processo*, 2004, 12, 1523; M. SMIRLODO, *La garanzia costituzionale del giudice precostituito per legge nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, in *Riv. C. conti*, 2006, 6, 245 ss.

⁹ Emblematica in questo senso è la nota citazione di G. FOSCHINI, *Giudici in nome del popolo, non già commissari del capo della Corte*, in *Foro it.*, 1963, II, 168, secondo il quale «impedire che un dato processo possa essere giudicato dal Tribunale di Catania invece che da quello di Ragusa non vale niente, se non resta impedito che si costituisca il Tribunale di Ragusa applicando ad esso i giudici del tribunale di Catania».

¹⁰ Cfr. ad esempio Corte cost., sent. n. 156 del 1985.

¹¹ Cfr. ad esempio Corte cost., sent. n. 42 del 1996; sul punto cfr. M. SMIRLODO, *op.cit.*, secondo il quale con tale pronuncia la Corte avrebbe prospettato un mutamento del baricentro interpretativo dal giudice organo al giudice persona.

La Corte avverte, in particolare, la necessità di coniugare l'interpretazione più garantista con l'esigenza di assicurare il buon andamento e l'efficienza del sistema giudiziario.

Il giudice costituzionale è consapevole, infatti, che solo identificando il giudice naturale con la persona fisica si tutela in pieno la garanzia contenuta nell'articolo 25, primo comma, Cost.

Tuttavia, è altrettanto conscio del fatto che un'impostazione così rigorosa può pregiudicare l'adeguata organizzazione del servizio giustizia, interesse pure meritevole di attenzione.

In definitiva, dalla giurisprudenza costituzionale emerge la necessità di un'attenta opera di bilanciamento dei diversi valori in gioco¹².

1.1. Cenni sul "sistema tabellare"

Lo strumento con cui, all'interno della magistratura ordinaria, si è data concreta attuazione al principio del giudice naturale, tentando di conciliare tale garanzia costituzionale con l'esigenza di continuità e prontezza delle funzioni giurisdizionali è rappresentato dal "sistema tabellare".

Introdotte inizialmente dal C.S.M. con circolare, poi recepite dal legislatore¹³, le tabelle costituiscono l'insieme delle regole con cui viene organizzato ciascun ufficio giudiziario¹⁴.

Tramite tale sistema l'ufficio viene ripartito in sezioni, si destinano i magistrati a ciascuna sezione e si stabiliscono i criteri, oggettivi e predeterminati, con cui il dirigente dell'ufficio, il Presidente della sezione o il magistrato che la dirige assegnano gli affari alle singole sezioni, ai collegi e ai giudici; sono stabilite, inoltre, le regole che presiedono alla sostituzione del giudice astenuto o recusato.

Per far fronte a possibili difficoltà organizzative degli uffici, dovute a vuoti d'organico, impedimenti dei magistrati o altre cause, sono poi previsti specifici istituti, quali l'assegnazione interna, la supplenza, le tabelle infradistrettuali, i magistrati distrettuali, l'applicazione endodistrettuale ed extradistrettuale¹⁵.

Il sistema tabellare svolge, pertanto, un ruolo cruciale, rappresentando «il nucleo essenziale, il tessuto connettivo o se si vuole l'ordito dell'amministrazione della giustizia»¹⁶, tanto che anche la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza di tali regole organizzative quali strumenti di garanzia del principio in esame¹⁷.

¹² Sul punto si rinvia a N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 210; gli Autori osservano come «non è un caso che le sentenze nelle quali è interpretato il parametro di cui all'art. 25, comma 1, Cost. siano quelle dove, più di tutte, la Corte si preoccupa dell'efficienza dell'organizzazione della giustizia, talvolta riconoscendo che un'applicazione rigorosa del principio impedisce un'adeguata organizzazione del lavoro», ricordando che il principio del giudice naturale non costituisce un valore assoluto, dovendosi ammettere, forse più che in altri casi, un bilanciamento tra questo ed altri valori; cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 109 del 1963 e 272 del 1998.

¹³ Il riferimento è agli artt. 7-bis e 7-ter del r.d. n.12 del 1941, introdotti dall'art. 3 del d.p.r. n. 449 del 1988 e all'art. 10-bis della l. 195 del 1958, introdotto dall'art. 4 del d.lgs. n. 272 del 1989.

¹⁴ Le tabelle sono l'esito di un complesso procedimento amministrativo, che, ogni triennio, vede il coinvolgimento di una serie di soggetti e sfocia nell'adozione di una delibera finale da parte del C.S.M.; il processo è stato regolato, da ultimo, dalla "Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019, n. 1318 del 26.1.2017".

¹⁵ Tali istituti, oltre che dalla legge, sono regolati dalla Circolare n. 19197 del 27 luglio 2011 e succ. mod.

¹⁶ Così V. CARBONE, *Relazione di sintesi. Norme e prassi in tema di direzione degli uffici giudiziari*, in *Quaderni C.S.M.*, n. 24, Roma, 1988, 76.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 272 del 1998 e 419 del 1998; per un approfondito esame sul ruolo del sistema tabellare e sul rapporto intercorrente con il principio di pre-costituzione del giudice, si rinvia a L. SALVATO, *L'organizzazione degli uffici giudiziari: il «sistema tabellare»*, in *Cass. Pen.* 1999, 03,1945.

1.2. *La garanzia del giudice naturale nelle giurisdizioni speciali*

Se il sistema tabellare rappresenta quindi lo strumento con cui la magistratura ordinaria ha trovato il modo di rendere effettiva nella propria organizzazione interna la garanzia del giudice naturale, le magistrature speciali, alle quali il principio pure si applica, hanno adottato meccanismi differenti.

Per quanto concerne la giurisdizione amministrativa, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, in attuazione dell'art. 13, comma 1, numeri 5, 6 e 6-*bis* della l. n. 186 del 1982, nel testo novellato dall'art. 19 della l. n. 205 del 2000, stabilisce criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi rispettivamente tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato e criteri di massima per la suddivisione dei ricorsi nelle sezioni di cui i tribunali amministrativi regionali si compongono, nonché le modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati.

Nel rispetto di tali criteri sono poi i Presidenti di ciascun T.A.R. e del Consiglio di Stato a determinare annualmente la ripartizione dei ricorsi tra le sezioni.

L'assegnazione dei fascicoli di causa ai magistrati viene, inoltre, effettuata tramite l'estrazione a sorte di un pacchetto di affari omogenei, in base a quanto stabilito da ultimo dalla delibera del C.P.G.A. del 18 gennaio 2013.

Chiamata a pronunciarsi in merito a tale sistema, su ricorso dei Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e dei T.A.R., la quarta Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 1 settembre 2015, n. 4098¹⁸, ha ritenuto legittima la relativa disciplina, rilevando come l'estrazione a sorte di pacchetti omogenei e predeterminati di affari sia proprio preordinata ad assicurare la pre-costituzione del giudice.

La finalità della regola sarebbe, infatti, quella di garantire «la trasparenza assoluta, attraverso la anticipata predisposizione di un criterio che consenta di pervenire in modo anticipato e prefissato (sebbene casuale, attraverso l'estrazione a sorte) all'individuazione della persona fisica deputata alla trattazione del singolo affare (in quanto inserito in un certo pacchetto di ricorsi) in ossequio di una visione estesa del concetto di giudice naturale precostituito per legge»¹⁹.

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, sottolineato come il C.P.G.A. abbia legittimamente approvato la delibera nell'esercizio della propria competenza in materia di carichi di lavoro dei magistrati attribuitagli dall'art. 13, comma 1, n. 6-*bis* della l. n. 186 del 1982²⁰.

La suddetta pronuncia è, pertanto, particolarmente significativa anche perché valorizza il ruolo del C.P.G.A., in quanto organo di governo autonomo della magistratura amministrativa, nell'attuazione della garanzia contenuta nell'articolo 25, primo comma, Cost., sottolineando la necessità che il principio del giudice naturale trovi piena applicazione all'interno di tale giurisdizione²¹.

¹⁸ Con tale pronuncia il Consiglio di Stato ha confermato T.A.R. Lazio, sez. I, sent. 17 novembre 2014, n. 11511.

¹⁹ Cons. Stato, IV sez., sent. 1° settembre 2015, n. 4098 (punto 5.2.5 del cons. in dir.).

²⁰ Cfr. Cons. Stato, IV sez., sent. 1° settembre 2015, n. 4098 (punto 5.2.3 del cons. in dir.), ove si afferma: «criteri e modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati, ad avviso del Collegio, è espressione idonea a ricondurre al potere dell'Organo di autogoverno, in funzione regolatoria, anche l'indicazione delle modalità di abbinamento del singolo relatore al singolo ricorso contenuto nel singolo "pacchetto di ricorsi" predeterminato»

²¹ Per un interessante approfondimento della sentenza in esame, si rinvia a B. TONOLETTI, *Il giudice naturale e l'organizzazione della giustizia amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2016, 375-382; l'Autore evidenzia come la disciplina introdotta dal C.P.G.A., nel prevedere appunto l'estrazione a sorte di pacchetti omogenei di affari, si inserisca in quel lento percorso di adeguamento alla Costituzione (ed, in particolare, all'art. 25, primo

Per quanto concerne poi la magistratura tributaria, anche in questo caso è il Consiglio di Presidenza, sulla base di quanto previsto dalla legge (in particolare dall'art. 24, comma 1, lettere f) e g), del d.lgs. n. 545 del 1992) ad individuare i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle singole commissioni tributarie divise in sezioni.

L'art. 6 del d.lgs. n. 545 del 1992 prescrive, inoltre, che il Presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisca il calendario delle udienze e, all'inizio di ogni semestre, la composizione dei collegi giudicanti in base ai criteri di massima fissati dal Consiglio di Presidenza.

Maggiori difficoltà incontra, invece, l'attuazione del principio del giudice naturale all'interno della magistratura contabile.

Quest'ultima sconta, infatti, l'assenza di un sistema tabellare o di una disciplina analoga a quella operante nelle altre magistrature speciali.

Del problema della concreta applicazione dell'articolo 25, primo comma, Cost. nell'ambito dell'organizzazione della Corte dei conti è stata così investita la stessa Corte costituzionale, che si è pronunciata in merito prima con la sentenza n. 272 del 1998 e, più di recente, con la n. 257 del 2017.

2. La sentenza n. 272 del 1998 della Corte costituzionale: una prima risposta al problema dell'attuazione del principio di precostituzione nella giurisdizione contabile

Con ordinanza di rimessione emessa il 20 giugno 1996 dal giudice designato della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel corso di un giudizio di responsabilità, la Corte costituzionale fu chiamata a giudicare della legittimità dell'art. 5, comma 3, lett. a) del decreto - legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti)²², convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, per supposta violazione dell'art. 25, primo comma, Cost.

Il rimettente dubitava della legittimità costituzionale della disposizione soprariocordata, nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice, al quale è demandato il riesame del decreto presidenziale di sequestro conservativo, avvenga da parte del Presidente della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti sulla base di criteri oggettivi e predeterminati.

La Corte dichiarò la questione non fondata *nei sensi di cui in motivazione*.

Dopo aver rammentato che garanzia della precostituzione del giudice e discrezionalità nella sua concreta designazione sono principi tra loro inconciliabili, il giudice costituzionale sottolineò come «il problema sia pur sempre quello di contemperare obiettività e imparzialità con continuità e prontezza delle funzioni»²³.

comma, Cost.) dell'organizzazione interna della giustizia amministrativa, anche in assenza di un vero e proprio sistema tabellare.

²² La disposizione citata è stata successivamente trasferita nell'art. 74 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, continuando a prevedere che:

«sulla domanda il presidente della sezione giurisdizionale regionale provvede con decreto motivato e procede contestualmente a:

a) fissare l'udienza di comparizione delle parti innanzi al giudice designato, entro un termine non superiore a quarantacinque giorni [...].»

²³ Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.3 del cons. in dir.).

La Corte ritenne però che la soluzione della questione, nonostante l'indubbia rilevanza che le garanzie di indipendenza e terzietà rivestono anche per la magistratura contabile – tanto che per essa è stato istituito, quale organo di governo autonomo, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti – non richiedesse necessariamente una declaratoria di incostituzionalità.

La soluzione alle esigenze prospettate dal rimettente si sarebbe potuta, infatti, far discendere direttamente «senza eccessive difficoltà e in maniera piana, dalla stessa *ratio* del principio dell'art. 25, primo comma, della Costituzione e dai valori che esso tende a tutelare»²⁴.

La Corte affermò, pertanto, che l'esplicitazione dei criteri di assegnazione degli affari, in quanto espressivi di un'esigenza costituzionale, che opera in tutti i settori della giurisdizione, potesse aver luogo proprio nell'ambito dei poteri discrezionali dei capi degli uffici giudiziari, quale manifestazione ed esercizio dei medesimi, senza che fosse necessaria né una specifica previsione legislativa, né un intervento additivo della Corte stessa²⁵.

In altre parole ancora, il problema prospettato dal rimettente si sarebbe potuto risolvere sul piano dell'organizzazione giudiziaria interna alla magistratura contabile, in quanto, ad avviso del giudice costituzionale, nell'ordinamento allora vigente per la Corte dei conti si poteva già pervenire alla formulazione dei criteri di cui sopra nell'esercizio dei poteri propri dei capi degli uffici, a patto che le modalità fossero tali da garantire la verifica *ex post* della loro osservanza²⁶.

La pronuncia può essere allora annoverata tra quelle interpretative di rigetto, dal momento che la Corte, pur giungendo ad una dichiarazione di infondatezza, suggeriva al giudice *a quo* un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata, alternativa rispetto a quella prospettata.

I rilievi del giudice costituzionale sono stati così correttamente interpretati come un invito a porre fine alla lacuna ravvisata dal rimettente.

Secondo alcuni, peraltro, la Corte avrebbe inteso riferirsi non solo all'operato dei capi degli uffici giudiziari, ma anche al potere di autoregolamentazione interna proprio del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

A tal fine si è evidenziato che il giudice costituzionale aveva operato un parallelismo di ruoli e funzioni tra gli organi di governo autonomo della magistratura ordinaria e contabile²⁷ e richiamato la prassi del C.S.M. che, negli affari civili, pur in assenza di norme analoghe a quelle della materia penale, «richiede comunque che i capi degli uffici diano, in sede di proposte tabellari, indicazioni “sui criteri obiettivi e predeterminati” seguiti per le assegnazioni»²⁸.

A tale tesi si potrebbe tuttavia obiettare come, nella decisione della Corte costituzionale, non vi fosse alcun riferimento esplicito a tale supposto potere di autoregolamentazione del Consiglio di Presidenza, quanto piuttosto un monito indirizzato ai capi degli uffici giudiziari.

²⁴ Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.3 del cons. in dir.).

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.3 del cons. in dir.).

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.3 del cons. in dir.).

²⁷ In particolare, la Corte osservava come con l'art. 10 della l. n. 117 del 1988 era stato istituito, quale organo di governo autonomo, «un Consiglio di Presidenza al quale sono affidate le deliberazioni sulle assunzioni, assegnazione di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento riguardante lo status giuridico dei magistrati», quasi ricalcando la formulazione dell'art. 105 Cost.

²⁸ Così Corte cost., sent. n. 272 del 1998 (punto 4.3 del cons. in dir.); cfr., sul punto, P. NOVELLI, *I provvedimenti cautelari nei giudizi contabili*, Giuffrè, Milano, 2009, (Teoria e pratica del diritto, IV), 149-150; ad avviso dell'Autore la Corte avrebbe ritenuto non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati principalmente «sulla scorta del rilievo che, in ogni caso, la lacuna avrebbe potuto essere colmata dall'organo di autogoverno della magistratura contabile ispirandosi al sistema “tabellare” adottato dal C.S.M. per gli affari civili». In altri termini, anche in assenza di una specifica previsione legislativa, il Consiglio di Presidenza sarebbe potuto intervenire in virtù del ruolo e delle funzioni riconosciutegli in quanto organo di governo autonomo.

Altra parte della dottrina ha, infine, ritenuto che la sollecitazione contenuta nella pronuncia fosse diretta alla trasposizione dei principi e dei criteri del c.d. diritto tabellare all'interno della giurisdizione contabile, prospettando così l'adozione di un sistema identico o, almeno, analogo a quello previsto per la magistratura ordinaria dagli articoli 7-bis e 7-ter del r.d. n. 12 del 1941²⁹.

Rispetto a questa lettura si può, tuttavia, osservare che l'introduzione del sistema tabellare non sembrava affatto configurarsi come una scelta obbligata, dal momento che il giudice costituzionale aveva lasciato aperta la possibilità di adottare i meccanismi ritenuti più adeguati alle esigenze e peculiarità della giustizia contabile.

Nondimeno, a seguito dei rilievi della Corte, l'adozione di un insieme di regole che garantissero l'effettiva precostituzione del giudice anche nell'ambito della giurisdizione contabile, risultava doverosa.

2.1. La prassi successiva e la difficoltà di garantire il rispetto della garanzia del giudice naturale all'interno della giurisdizione contabile

Ad alcuni anni di distanza dalla pronuncia del 1998, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha così assunto alcune iniziative, anzitutto deliberando, nella seduta del 14-15 dicembre 2005, che venisse chiesto ai capi degli uffici centrali e periferici di comunicare i criteri di ripartizione dei carichi di lavoro fra i magistrati.

Ha poi approvato, nell'adunanza del 3-4 maggio 2006, delle linee guida per le Sezioni giurisdizionali, per la Procura generale e quelle regionali e per le Sezioni di controllo allo scopo di pervenire alla predeterminazione di criteri oggettivi nella ripartizione dei carichi di lavoro annuali tra i magistrati.

Tali indicazioni sono state fornite ai capi degli uffici con deliberazione 17 maggio 2006, n. 176.

Il Consiglio di Presidenza, con le suddette linee guida, ha così invitato i Presidenti delle Sezioni giurisdizionali ad adottare e comunicare i calendari annuali delle udienze e i criteri utilizzati per la composizione dei collegi giudicanti, nonché per l'assegnazione dei giudizi a relatori e giudici.

Ha altresì sollecitato il Procuratore generale e i Procuratori regionali a comunicare annualmente i criteri adottati per l'assegnazione degli affari e i Presidenti delle Sezioni di controllo a riferire i programmi, nonché i provvedimenti di assegnazione degli affari ai magistrati componenti la Sezione.

Non si è invece spinto sino all'introduzione di un sistema tabellare o comunque "paratabellare".

²⁹ Cfr. M. SMIROLDO, *op.cit.*, secondo il quale i principi e criteri del c.d. diritto tabellare sarebbero stati suscettibili di applicazione anche nell'organizzazione giudiziaria della Corte dei conti senza uno stravolgimento del sistema processuale contabile, innanzitutto sulla scorta di una corretta interpretazione degli artt. 17, comma 2, e 27 del r.d. n. 1038 del 1933, *Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti*, disposizioni che si riferiscono alla costituzione dei giudici.

L'Autore ha così prospettato che periodicamente il Consiglio di Presidenza, analogamente a quanto posto in essere dal C.S.M., avrebbe dovuto emanare una circolare contenente criteri per la formulazione di proposte di tabelle di organizzazione degli uffici e di assegnazione degli affari; che tali criteri sarebbero dovuti essere obiettivi e predeterminati; che il Presidente della Corte dei conti avrebbe dovuto approvare le proposte, avanzate dai magistrati aventi funzioni direttive; che il Consiglio di Presidenza le avrebbe infine dovute tradurre con propria deliberazione in tabelle degli uffici giudiziari di tutta la Corte dei conti.

Alcune pronunce della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, hanno rilevato come gli interventi del Consiglio di Presidenza avrebbero soddisfatto l'onere posto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 1998³⁰.

La maggior parte della dottrina non ha, tuttavia, mancato di evidenziare come le linee guida sopra menzionate siano in realtà insufficienti e contraddittorie, in quanto, a ben vedere, oltre a non richiedere la formulazione di proposte tabellari né indicare alcun criterio obiettivo e predeterminato al quale fare riferimento, opererebbero un'ingiustificabile commistione tra criteri di distribuzione dei carichi di lavoro e criteri per la composizione dei collegi giudicanti e per l'assegnazione dei giudizi ai relatori e ai giudici monocratici³¹.

Tale disciplina non solo non si ispirerebbe al sistema tabellare, ma sarebbe priva di quel grado di incisività, che pure si rinviene in alcuni interventi posti in essere dagli organi di governo autonomo delle altre magistrature speciali (ad esempio la già ricordata regola, introdotta dal C.P.G.A., dell'estrazione a sorte di pacchetti omogenei di affari, che consente l'abbinamento, in modo anticipato e automatico, del singolo relatore al singolo ricorso in quanto inserito in un certo "pacchetto" predeterminato).

Rimane, pertanto, controverso che il problema dell'effettiva attuazione del principio della legale precostituzione del giudice nell'ambito della giurisdizione contabile abbia trovato una soluzione organica, compiuta e soddisfacente³².

3. La sentenza n. 257 del 2017 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità che apre nuove prospettive

A quasi venti anni di distanza, la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, in composizione monocratica, con due ordinanze, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale analoga a quella già decisa nel 1998.

³⁰ In questo senso cfr., in particolare, C. conti, sez. giur. Lazio, sent. 16 ottobre 2006, n. 1972 ed in senso analogo C. conti, sez. giur. Lazio, sent. 1° agosto 2007, n. 1159, ove in riferimento all'ipotizzata assenza di criteri oggettivi nella formazione dei collegi giudicanti, è stato osservato che: « [...]i capi degli uffici hanno deliberato dei criteri e li hanno sottoposti al Consiglio di presidenza; che detti criteri sono stati sottoposti a verifica (vedasi il verbale dell'adunanza del Consiglio del 3-4 maggio 2006, pag. 16); infine - ed è ciò che qui interessa - che, per poter valutare la definizione dei criteri da parte dei capi degli uffici ed apprezzare la rilevanza di una loro eventuale imperfetta formulazione o anche di una loro eventuale mancanza, occorre attendere che la procedura sia, a giudizio dello stesso organo di governo, perfezionata: in pieno rispetto, pertanto, delle indicazioni fornite dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 272/1998, ricordata da parte attrice».

³¹ In questo senso si vedano le osservazioni critiche di M. SMIROLDO, *op.cit.*, il quale afferma: «se si ha riguardo alle premesse che giustificano la deliberazione 17 maggio 2006, n. 176, si ottiene conferma che le linee guida ivi contenute sono state sottoposte all'attenzione dei magistrati con funzioni direttive "al fine di pervenire, per quanto possibile, alla adozione di criteri oggettivi e predeterminati nella ripartizione dei carichi di lavoro annuali fra i vari magistrati", e non per la predisposizione di calendari annuali, la formazione dei collegi o l'assegnazione degli affari[...] Non si può far a meno di rilevare la contraddittorietà tra le finalità espresse nelle premesse della delibera (riferite ai carichi di lavoro, locuzione più propriamente utilizzata in ambito amministrativo) e le indicazioni contenute nel dispositivo della stessa (concernenti calendari annuali e criteri obiettivi e predeterminati per la composizione dei collegi e l'assegnazione degli affari), realtà che si rivela significativo indice di una difficoltà interna al Consiglio di presidenza nel considerare unanimemente la reale natura della questione al suo esame».

³² Sul punto si rinvia sempre a M. SMIROLDO, *op.cit.* e P. NOVELLI, *op.cit.* Secondo tali Autori gli interventi del Consiglio di Presidenza non avrebbero risposto alla sollecitazione contenuta nella sentenza n. 272 del 1998, impedendo che il principio del giudice naturale trovasse finalmente attuazione anche nell'ambito della giurisdizione contabile e si realizzasse quel parallelismo con la disciplina tabellare propria della magistratura ordinaria.

Il rimettente ha censurato nuovamente l'art. 5, comma 3, lett. a) del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19, nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, per violazione, in questo caso, non solo dell'art. 25, primo comma, Cost., ma anche dell'art. 3, primo comma, Cost.

In punto di rilevanza, il rimettente ha osservato che, dal momento che la designazione da parte del Presidente della Sezione era avvenuta secondo criteri assolutamente discrezionali³³, qualora fosse stata dichiarata l'incostituzionalità della norma impugnata, sarebbe venuta meno la regolare costituzione del giudice *a quo* stesso.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ha prospettato entrambe le questioni come ipotesi di illegittimità sopravvenuta.

Per quanto concerne la violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., ha, infatti, osservato che, a seguito della sollecitazione contenuta nella sentenza n. 272 del 1998³⁴, il Consiglio di Presidenza non sarebbe intervenuto in materia, diversamente da quanto accaduto nell'ambito della giustizia amministrativa e tributaria da parte dei rispettivi organi di governo autonomo (sul punto si rinvia al § 1.2); ad avviso del rimettente, infatti, il Consiglio di Presidenza non avrebbe fissato né criteri di massima per la composizione dei collegi giudicanti, né un sistema di verifica *ex post* dei criteri di assegnazione delle cause ai magistrati, la quale, nella prassi, continuerebbe ad avvenire da parte dei capi degli uffici giudiziari nell'esercizio di un potere del tutto discrezionale.

La mancata attuazione del principio di precostituzione del giudice, anche in considerazione dei mutamenti sia normativi che "fattuali" ricordati, avrebbe, pertanto, determinato un'ipotesi di illegittimità sopravvenuta della disposizione impugnata³⁵.

Quanto alla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. il rimettente ha rilevato che la norma censurata sarebbe divenuta incostituzionale a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 42 della l. n. 69 del 2009, che, nel modificare l'art. 5 della l. n. 205 del 2000, ha aggiunto il comma 1-*bis*, prevedendo, con riguardo ai soli giudizi pensionistici, che «i presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati, alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

Il legislatore, introducendo tale criterio, avrebbe determinato un'irragionevole distinzione tra giudizi di responsabilità, da un lato, e giudizi pensionistici, dall'altro.

Nella prospettiva del rimettente l'art. 5, comma 1-*bis*, della l. n. 205 del 2000 rappresenterebbe, pertanto, un idoneo *tertium comparationis* per affermare la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili entrambe le questioni, rilevando che il giudice *a quo* sarebbe incorso in un errore nell'individuazione della disposizione censurata³⁶.

³³ Si rammenta al riguardo che il rimettente, in applicazione della disposizione impugnata, era stato designato dal Presidente della Sezione quale giudice per la fase di conferma, modifica o revoca dei provvedimenti con cui era stato disposto il sequestro conservativo *ante causam* su beni di presunti responsabili per danno all'erario dello Stato.

³⁴ Nella prospettazione del rimettente la Corte, nella sentenza del 1998, avrebbe inteso riferirsi, sebbene non esplicitamente, al potere di autoregolamentazione interna del Consiglio di Presidenza, avendo richiamato a termine di paragone la prassi del C.S.M. nel settore degli affari civili.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 1.2.1 del cons. in dir.).

³⁶ Si rammenta che sia la disposizione censurata sia l'art. 5, comma 1-*bis*, della l. n. 205 del 2000 sono state abrogate a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile: ad ogni modo, le nuove disposizioni (artt. 74 e 154 del suddetto codice) riproducono quasi letteralmente quelle abrogate, con l'unica novità rappresentata dal fatto che l'art. 154, relativo ai soli giudizi pensionistici, oggi prescrive che il presidente procede

La pronuncia si fonda su due argomenti principali, che offrono interessanti spunti di riflessione e che consentono di comprendere le ragioni per cui la Corte è giunta ad un esito differente rispetto al precedente del 1998.

Il primo concerne il difetto di motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate: secondo il giudice costituzionale il rimettente si sarebbe semplicemente limitato ad affermare che un'eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione censurata avrebbe comportato un vizio di costituzione del giudice, senza aver motivato in modo adeguato il proprio assunto, né, soprattutto, aver indicato le disposizioni di rito pertinenti.

Queste ultime – dice la Corte – andrebbero invero individuate nell'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933, che, fino all'abrogazione disposta dal d.lgs. n. 174 del 2016, prevedeva che ai riti contenziosi innanzi alla Corte dei conti si applicassero le norme e i termini del codice di procedura civile e, conseguentemente, dell'art. 158 c.p.c.³⁷.

Il giudice costituzionale richiama allora un proprio importante precedente, ossia la sentenza n. 419 del 1998, con la quale aveva rigettato una questione di legittimità sull'art. 33, comma 2, c.p.p., che prescrive che le disposizioni sull'assegnazione dei processi a sezioni, collegi e giudici non attengono alla capacità del giudice.

Ricorda poi come il medesimo orientamento sia stato seguito anche dalla giurisprudenza di legittimità, sia civile³⁸ sia penale³⁹, che ha ripetutamente affermato come l'inosservanza delle disposizioni di assegnazione delle cause all'interno dell'ufficio non integri un vizio di costituzione del giudice, configurandosi come una mera irregolarità, senza determinare la nullità degli atti, del giudizio o della sentenza⁴⁰.

Rammenta, inoltre, come nello stesso senso si sia espresso il giudice contabile⁴¹.

Sulla scorta di tali argomentazioni, la Corte afferma, quindi, che il giudice *a quo*, potendo rilevare d'ufficio un vizio di costituzione solo in relazione all'art. 158 c.p.c., avrebbe dovuto piuttosto sollevare la questione di legittimità nei confronti del combinato disposto rappresentato da tale disposizione e dall'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933⁴².

Solo tale prospettazione avrebbe consentito al giudice costituzionale di valutare se «le predette disposizioni – tanto più alla luce della consolidata interpretazione datane dalla giurisprudenza (anche contabile) – laddove affermano invece l'irrilevanza processuale dei casi di assegnazione delle cause all'interno di uno stesso ufficio, in violazione (o in difetto) di criteri generali e predeterminati, soddisfino o meno quell'esigenza di prefigurare appropriati rimedi dei

all'assegnazione dei ricorsi secondo criteri non solo predeterminati ma anche oggettivi. Permangono, pertanto, due previsioni differenti per i giudizi cautelari, da un lato, e quelli pensionistici, dall'altro.

³⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.2 del cons. in dir.). Come noto, l'art. 158 c.p.c. prescrive che «la nullità derivante da vizi relativi alla costituzione del giudice o dall'intervento del pubblico ministero è insanabile e deve essere rilevata d'ufficio, salva la disposizione dell'articolo 161».

³⁸ Cfr. Cass. Civ., sez. lavoro, sent. 25 gennaio 2017, n. 1912; Cass. Civ., III sez., sent. 3 ottobre 2016, n. 19660; Cass. Civ., VI sez., sent. 14 gennaio 2013, n. 727; Cass. Civ., II sez., sent. 14 dicembre 2007, n. 26327; Cass. Civ., III sez., sent. 18 gennaio 2000, n. 489.

³⁹ Cfr. Cass. Pen., IV sez., sent. 12 maggio 2017, n. 35585; Cass. Pen., VI sez., sent. 12 marzo 2015, n. 13833; Cass. Pen., sez. feriale, sent. 1° agosto 2013, n. 35729; Cass. Pen., VI sez., sent. 15 novembre 2012, n. 46244; Cass. Pen., VI sez., sent. 4 maggio 2006, n. 33519.

⁴⁰ Sempre la giurisprudenza di legittimità ha ammesso, tuttavia, che la violazione di una regola tabellare possa determinare la nullità degli atti in caso di provvedimento “abnorme”, cioè in quelle ipotesi *extra ordinem*, quando si determini uno “stravolgimento” dei principi e canoni essenziali dell'ordinamento giudiziario: cfr. in questo senso Cass. Pen., I sez., sent. 7 maggio 2003 n. 27055; Cass. Pen., VI sez., sent. 11 luglio 2005, n. 27856.

⁴¹ Cfr. C. conti, II sez. d'appello, 6 ottobre 2008, n. 315.

⁴² Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.2 del cons. in dir.).

quali le parti e il magistrato designato possano avvalersi con riguardo al principio di pre-costituzione del giudice e, in particolare, a quelli di imparzialità e di indipendenza (interna) del giudice»⁴³.

La Corte riprende così una delle tematiche più dibattute e controverse in materia, ossia l'individuazione dei rimedi di cui le parti e il magistrato possono disporre in caso di assegnazione delle cause in violazione o in assenza dei richiamati criteri generali e predeterminati.

Al riguardo è bene ricordare come, con la citata sentenza n. 419 del 1998, la Corte avesse statuito che il principio di precostituzione del giudice non implica necessariamente che i criteri di assegnazione dei procedimenti nell'ambito dell'ufficio giudiziario, pur dovendo essere obiettivi, predeterminati o comunque verificabili, siano da ritenersi costitutivi della capacità del giudice.

Al contempo, aveva affermato che ciò non significa che «la violazione dei criteri di assegnazione degli affari sia priva di rilievo e che non vi sia, o che non debbano essere prefigurati, appropriati rimedi giurisdizionali dei quali le parti possano avvalersi»⁴⁴.

La dottrina si è così interrogata sulla natura dei rimedi attivabili dalla parte processuale, posto che il giudice costituzionale, nell'escludere che la violazione dei criteri di assegnazione delle cause determinasse la nullità degli atti e del processo, aveva lasciato l'interprete in una completa incertezza circa la loro individuazione.

In assenza di precise indicazioni sul punto, è stato così prospettato che le affermazioni contenute nella pronuncia si risolvessero in sostanza in una mera sollecitazione al legislatore⁴⁵, potendo allo stato discorrersi solo di una semplice irregolarità.

Si potrebbe, comunque, avanzare l'ipotesi che la parte processuale abbia la possibilità di presentare un esposto, al fine di sollecitare un'azione disciplinare nei confronti del magistrato che abbia assunto il provvedimento in violazione delle regole tabellari⁴⁶.

Infatti, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lett. n) del d.lgs. n. 109 del 2006, che qualifica come illecito disciplinare «la reiterata e grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici adottate dagli organi competenti»⁴⁷, la violazione di una regola tabellare o, più in generale, dei criteri di assegnazione degli affari all'interno dell'ufficio può assumere rilevanza in sede disciplinare.

⁴³ Così Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.2 del cons. in dir.). Peraltro, anche la corretta individuazione delle disposizioni da parte del giudice *a quo* non potrebbe escludere che la Corte costituzionale, investita nuovamente della questione, la dichiari pur sempre inammissibile per difetto di rilevanza. Infatti, l'accoglimento della censura potrebbe non avere alcun effetto sul giudizio *a quo*, proprio alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale in forza del quale le violazioni delle regole di assegnazione degli affari non incidono sulla capacità del giudice, integrando solo una mera irregolarità.

La lettura della sentenza in esame sembra, tuttavia, suggerire che la Corte potrebbe superare l'obiezione al riguardo e quindi entrare nel merito della questione, proprio al fine di verificare se le disposizioni in esame soddisfino o meno quell'esigenza che siano comunque previsti appropriati rimedi di cui le parti e il magistrato si possano avvalere.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 419 del 1998 (punto 5 del cons. in dir.).

⁴⁵ Cfr. C. CONTI, *Sistema tabellare e precostituzione del giudice: una disciplina solo apparentemente innocua*, in *Dir. Pen. e Processo*, 1999, 10, 1286. Sul punto cfr. anche le riflessioni di L. SALVATO, *op.cit.*, che ha ipotizzato una graduazione delle sanzioni in ragione della gravità della violazione.

⁴⁶ Così N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 222.

⁴⁷ Tale previsione, tuttavia, non si applica alla magistratura contabile, dal momento che l'art. 30 del d.lgs. n.109 del 2006 stabilisce che le disposizioni da esso introdotte non si applicano ai giudici amministrativi e contabili. Pertanto, per la magistratura amministrativa e contabile la normativa di riferimento è ancora quella dell'art. 18 del r.d.lgs. n. 511 del 1946.

Si potrebbe, tuttavia, affermare che, nonostante l'assenza di un espresso illecito disciplinare, come quello tipizzato dal d.lgs. n. 109 del 2006, la violazione di una regola di assegnazione degli affari anche all'interno della Corte dei conti assuma rilevanza disciplinare, come, tra l'altro, rilevato, ad esempio, da C. conti, sez. giur. Lazio, sent. 16 ottobre 2006, n. 1972 (punto 1.4 del cons. in dir.), ove si afferma: «Non si deve credere che eventuali violazioni delle norme o delle

Si è, inoltre, osservato che di maggiori strumenti rispetto a quelli spettanti alla parte disporrebbe, invece, il giudice, che, privato di una causa di sua competenza in violazione delle regole di assegnazione degli affari, potrebbe impugnare il provvedimento innanzi al giudice amministrativo⁴⁸.

Per quanto riguarda i soli magistrati ordinari un ulteriore rimedio è espressamente previsto dall'art. 43 della Circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2017-2019, in forza del quale: «contro i provvedimenti adottati in violazione delle previsioni tabellari o delle direttive o delle delibere consiliari in materia tabellare, non formalizzate in variazioni tabellari, i magistrati interessati, entro dieci giorni dalla data in cui ne hanno avuto conoscenza, possono proporre osservazioni al C.S.M.».

Quest'ultimo, «eventualmente sentiti i magistrati interessati ed acquisito il parere dell'ufficio giudiziario competente, decide nel termine più sollecito possibile, confermando o annullando il provvedimento».

Quali che siano le possibili soluzioni interpretative in ordine ai rimedi adottabili, si può comunque rilevare che, con la sentenza n. 257 del 2017, la Corte costituzionale sembra aver riaperto il dibattito sul tema, anche se, in considerazione dei molteplici interessi e valori in gioco, invero difficilmente conciliabili, appare arduo allo stato immaginare quali potrebbero essere gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale e di legittimità sul punto.

Il secondo aspetto di maggior interesse della sentenza n. 257 del 2017 è quello in cui il giudice costituzionale torna ad occuparsi dell'individuazione di criteri obiettivi e predeterminati da parte degli organi di governo autonomo per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici⁴⁹.

Nonostante la pronuncia d'inaffidabilità, la Corte, infatti, affronta comunque il tema posto dal rimettente.

In primo luogo, il giudice costituzionale, muovendo dalla citata sentenza n. 272 del 1998, osserva che in quell'occasione aveva affermato che l'esplicitazione dei suddetti criteri sarebbe potuta avvenire senza difficoltà da parte del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in qualità di organo di governo autonomo, con modalità analoghe a quelle della giurisdizione ordinaria, non potendo sussistere alcun dubbio sull'importanza delle garanzie di indipendenza e terzietà anche per la magistratura contabile⁵⁰. La Corte coglie, così, l'occasione per chiarire le incertezze interpretative sorte in relazione alla sollecitazione contenuta nella pronuncia del 1998 (vedi *retro* § 2), suggerendo come la soluzione ai dubbi prospettati dal rimettente sarebbe potuta all'epoca scaturire da un intervento dell'organo di governo autonomo⁵¹, senza alcuna necessità di un'espressa previsione legislativa.

prescrizioni regolamentari o dei criteri predeterminati o l'eventuale mancanza dei criteri stessi, necessari per uniformare l'organizzazione giurisdizionale ai principi contenuti nell'art. 25 della Costituzione, in tema di composizione dei collegi ed assegnazione delle cause ai relatori, sia irrilevante o indifferente per l'ordinamento. Sia la Corte costituzionale (272/1998 cit.) sia le sezioni riunite della Corte dei conti (8/2006 cit.) hanno opportunamente e chiaramente precisato che va escluso "che i poteri organizzativi dei capi degli uffici possano essere svolti in modo assolutamente libero o addirittura arbitrario". La sanzione conseguente alla violazione di questo principio è sicuramente di ordine disciplinare, come precisa la Corte di cassazione in sede penale con sentenza n. 24077 del 13/6/2001 (vedi anche Cassazione civile, SS.UU., 4827 del 27/9/1984 e 14470 del 10/10/2002)».

⁴⁸ Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 222.

⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.).

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.).

⁵¹ Precisamente la sentenza n. 257 del 2017 afferma che il soddisfacimento delle esigenze di tutela di indipendenza e imparzialità si sarebbe potuto appunto raggiungere tramite l'esplicitazione dei criteri da parte del Consiglio di Presidenza e che tanto poteva «aver luogo nell'ambito di detti poteri discrezionali, quale manifestazione ed esercizio dei

Ad avviso del giudice costituzionale, il quadro normativo sarebbe, però, da allora radicalmente cambiato per l'effetto dell'entrata in vigore della l. n. 15 del 2009 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti).

In particolare, l'art. 11, comma 7, di tale legge avrebbe trasferito gran parte delle competenze prima riconosciute all'organo di governo autonomo della magistratura contabile ad un organo monocratico, il Presidente della Corte dei conti, qualificato oggi come "organo di governo dell'istituto".

Tale disposizione – rammenta la Corte – al successivo comma 8, oltre ad aver definito il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti non più organo di governo autonomo bensì "organo di amministrazione del personale di magistratura", stabilisce che questo esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge, mentre il comma 7 della medesima disposizione dispone che il Presidente della Corte dei conti esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte⁵².

Orbene, considerando che l'art. 10 della l. n. 117 del 1988, che aveva istituito l'organo di governo autonomo della magistratura contabile, all'ultimo comma rinviava solo in parte alle attribuzioni del C.P.G.A., stabilendo che «[f]ino all'entrata in vigore della legge di riforma della Corte dei conti si applicano in quanto compatibili le norme di cui agli articoli 7, primo, quarto, quinto e settimo comma, 8, 9, quarto e quinto comma, 10, 11, 12, 13, primo comma, numeri 1), 2), 3), e secondo comma, numeri 1), 2), 3), 4), 8), 9), della legge 27 aprile 1982, n. 186»⁵³, la Corte evidenzia allora come in tale rinvio manchi proprio «il riferimento ai numeri 5 e 6 dell'art. 13, primo comma, che prevedono che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa stabilisca i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi»⁵⁴.

Pertanto, ad avviso del giudice costituzionale, in virtù del nuovo assetto frutto della legge n. 15 del 2009 (dunque successivo alla pronuncia del 1998) e, in particolare, della limitazione delle funzioni alle sole espressamente previste dalla legge, non si può più ritenere che «il Consiglio di presidenza della Corte dei conti disponga attualmente – come avviene invece per gli organi di autogoverno delle altre magistrature – del potere di dettare i criteri di massima per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi»⁵⁵.

La Corte conclude, allora, sottolineando che il rimettente sarebbe incorso in un errore nell'individuazione della disposizione impugnata, in quanto l'eventuale violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., «nella prospettiva "sopravvenuta" evidenziata dallo stesso giudice a quo, andrebbe semmai rinvenuta nel combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 117 del 1988 e dell'art. 11 della l. n. 15 del 2009, e non nella disposizione censurata dal rimettente»⁵⁶.

Le riflessioni che sorgono dalla lettura di tale snodo cruciale della motivazione sono molteplici.

medesimi, senza necessità né di una specifica previsione legislativa né di un intervento additivo di questa Corte». I poteri discrezionali cui la Corte si riferiva nella sentenza n. 272 del 1998 erano, per la verità, quelli dei capi degli uffici giudiziari: permangono, pertanto, ad avviso di chi scrive, alcune incertezze sulla reale portata del monito contenuto nella pronuncia del 1998, che, infatti, si è prestata a possibili diverse interpretazioni.

⁵² Cfr. Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.).

⁵³ Art. 10, comma 10, della l. n. 177 del 1988.

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.)

⁵⁵ Così Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.).

⁵⁶ Così Corte cost., sent. n. 257 del 2017 (punto 4.3 del cons. in dir.).

Anzitutto, si deve sottolineare il fatto che, con la sentenza in esame, il giudice costituzionale ha fatto emergere il problema, esclusivo dell'assetto ordinamentale della giurisdizione contabile, dell'assenza di una base legale, che consenta al Consiglio di Presidenza di fissare criteri oggettivi e predeterminati per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi.

Nella ricostruzione operata dalla Corte, infatti, per effetto della riforma introdotta dalla l. n. 15 del 2009, esso non avrebbe oggi più la possibilità di intervenire in materia al pari degli altri organi di governo autonomo.

Si potrebbe, tuttavia, rilevare come il problema dell'assenza di un'espressa attribuzione legislativa sussistesse, in realtà, già all'epoca della sentenza n. 272 del 1998, nonostante le perplessità al riguardo fossero state allora superate dalle risolte affermazioni della Corte stessa, che non aveva ritenuto necessario incidere sull'ordinamento allora vigente per la Corte dei conti⁵⁷.

È incontestabile, infatti, che l'art. 10, comma 10, della l. n. 177 del 1988, istitutiva dell'organo di governo autonomo della magistratura contabile, allora come oggi non rinvia ai numeri 5 e 6 dell'art. 13, comma 1, della l. n. 186 del 1982, che attribuiscono al C.P.G.A. la facoltà di stabilire i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi.

È, tuttavia, altrettanto innegabile che, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 15 del 2009, le competenze del Consiglio di Presidenza sono state espressamente ridotte a quelle sole previste dalla legge. Conseguentemente, si comprende il rilievo della Corte costituzionale, secondo la quale tale organo non dispone più oggi di un potere regolamentare anche solo parzialmente paragonabile a quello riconosciuto al C.S.M. o agli altri organi di governo autonomo delle magistrature amministrativa e tributaria (sul punto si rinvia al § 1.2).

La principale novità contenuta nella pronuncia n. 257 del 2017 può essere allora rinvenuta nell'osservazione che, a differenza di quanto affermato nella sentenza n. 272 del 1998, il primo fondamentale ostacolo per una compiuta applicazione del principio del giudice naturale all'interno della giurisdizione contabile risiede nell'assenza di un'espressa base legale.

In altri termini, la soluzione alle esigenze prospettate dal rimettente non potrebbe più essere risolta, come invece statuito nella sentenza n. 272 del 1998, sul piano dell'organizzazione giudiziaria interna, dovendosi intervenire sul quadro normativo.

È per questo che la Corte sembra affermare che il rimettente avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità per violazione dell'art. 25, primo comma, Cost. nei confronti del combinato disposto rappresentato dall'art. 10 della l. n. 117 del 1988, che, come ricordato, omette il rinvio ai numeri 5 e 6 dell'art. 13, comma 1, della l. n. 186 del 1982, e dall'art. 11 della l. n. 15 del 2009, che ha delimitato le competenze del Consiglio di Presidenza alle sole previste dalla legge.

Con tale rinvio, il giudice costituzionale non parrebbe, invece, aver lasciato alcuno spazio per un intervento del Presidente della Corte dei conti in materia⁵⁸.

Quest'ultimo passaggio della motivazione consente poi di approfondire un ulteriore aspetto, invero non rilevato nella precedente pronuncia n. 272 del 1998.

⁵⁷ Nella sentenza n. 272 del 1998 la Corte non aveva ritenuto necessario alcun intervento integrativo nell'ordinamento della Corte dei conti, dal momento che il Consiglio di Presidenza, così come chiarito nella sentenza in esame, sarebbe potuto intervenire in qualità di organo di governo autonomo istituito dall'art. 10 della l. n. 117 del 1988 (vedi *retro* § 2).

⁵⁸ Come ricordato, l'art. 11, comma 7, della l. n. 15 del 2009 prevede che il Presidente della Corte dei conti «esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge agli organi collegiali o monocratici della Corte». Orbene, con la sentenza n. 257 del 2017, il giudice costituzionale sembrerebbe avere escluso che da tale disposizione si possa fondare una sorta di potere regolamentare "implicito" in capo al Presidente in materia di precostituzione del giudice.

La Corte suggerisce, infatti, che il giudice *a quo*, nel censurare ancora una volta l'art. 5, comma 3, lett. a) del d.l. n. 453 del 1993, abbia, in realtà, sovrapposto due ambiti distinti, quello relativo alle disposizioni attributive delle competenze del Consiglio di Presidenza (tra le quali rientra la possibilità di formulare criteri oggettivi e predeterminati per la ripartizione degli affari e per la composizione dei collegi o, eventualmente, anche un sistema “para-tabellare”), e le norme che regolano il processo contabile tra le quali, appunto, l'art. 5, comma 3, cit.

Tale disposizione, come ricordato, si limita a statuire che il Presidente della Sezione designi, nel corso di un giudizio di responsabilità, il giudice per il proseguimento del procedimento cautelare e come tale non sarebbe conferente rispetto all'esigenza che sussistano o meno criteri oggettivi e predeterminati per la designazione del giudice stesso.

Le disposizioni che, invece, sarebbero su questo piano rilevanti e che, quindi, nella prospettiva avanzata dalla Corte, potrebbero eventualmente costituire l'oggetto di un giudizio di legittimità per violazione dell'art. 25, primo comma, Cost. sarebbero, invece, solo le prime, quelle cioè che disciplinano le attribuzioni e le competenze del Consiglio di Presidenza, in particolare nella parte in cui non prevedono che quest'ultimo possa fissare i suddetti criteri oggettivi e predeterminati per la ripartizione degli affari e per la composizione dei collegi.

4. Considerazioni conclusive

Ricostruita l'evoluzione del principio del giudice naturale nella giurisdizione contabile è ora possibile formulare alcune, brevi, riflessioni conclusive, in particolare alla luce dei recenti sviluppi giurisprudenziali.

Ad avviso di chi scrive, merita di essere rimarcato un elemento che, come ricordato dal giudice costituzionale, rende del tutto peculiare l'assetto ordinamentale della Corte dei conti, e cioè l'assenza di una disposizione legislativa che consenta al Consiglio di Presidenza di adottare una regolazione generale idonea allo scopo.

Ciò impone, peraltro, di rilevare criticamente come, più in generale, gli organi di governo autonomo delle magistrature speciali trovino la loro disciplina in un quadro normativo disorganico, caratterizzato da frequenti e reciproci rinvii da una legge ad un'altra⁵⁹, se non addirittura doppi rinvii⁶⁰.

⁵⁹ Se il caso esaminato nella sentenza n. 257 del 2017, come si è avuto modo di osservare, ha ad oggetto il rinvio (*rectius* il mancato rinvio) da parte della legge istitutiva del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ad alcune delle competenze previste dalla legge per il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, sussistono anche ipotesi in cui il rinvio è in senso contrario, ossia è l. n. 186 del 1982 che rinvia alla l. n. 117 del 1988.

⁶⁰ In questo senso si veda l'art. 5, comma 7, della l. n. 186 del 1982, il quale prevede che ai componenti laici del C.P.G.A. si applichi il disposto dell'art. 12 della l. n. 117 del 1988, che, a sua volta, sotto la rubrica “*Stato giuridico ed economico dei componenti non magistrati del consiglio di presidenza della Corte dei conti*”, stabilisce che «per lo stato giuridico dei componenti non magistrati del consiglio di presidenza della Corte dei conti si osservano in quanto applicabili le disposizioni di cui alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni. Il trattamento economico di tali componenti è stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, avuto riguardo alle incompatibilità, ai carichi di lavoro ed all'indennità dei componenti del Consiglio superiore della magistratura eletti dal Parlamento».

In questo caso ci si trova appunto di fronte a un doppio rinvio, in particolare dalla l. n. 186 del 1982 alla l. n. 117 del 1988 e da quest'ultima alla l. n. 195 del 1958, che disciplina il funzionamento del C.S.M.

Si segnala, peraltro, che esso ha dato luogo ad alcune incertezze applicative: di recente, si è posto, ad esempio, il problema dell'applicabilità ai membri laici dell'organo di governo autonomo della giustizia amministrativa dell'art. 36 della l. n. 195 del 1958, secondo cui i componenti del C.S.M. eletti dal Parlamento non possono essere assunti in magistratura per meriti insigni fino a quando sia in carica il Consiglio al quale appartengono o hanno appartenuto.

Tale pratica legislativa è spesso responsabile di incertezze sul piano ermeneutico, difficoltà applicative e talvolta, come nel caso di specie, di veri e propri vuoti normativi, che rischiano di compromettere le possibilità di intervento degli organi di governo autonomo.

La sentenza n. 257 del 2017, nel sottolineare l'assenza di un'espressa base legale che consenta al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti di adottare una disciplina di distribuzione degli affari e di organizzazione dei collegi giudicanti, va quindi letta anche alla luce del quadro normativo che disciplina le competenze di tale organo.

Quanto alla specifica problematica oggetto del presente lavoro, appare allora necessario un intervento del legislatore, che assegni al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti un potere regolamentare in materia, prendendo, ad esempio, a riferimento le attribuzioni del C.P.G.A. previste dall'art.13, primo comma, numeri 5, 6 e 6-*bis* della l. n. 186 del 1982⁶¹.

Verrebbe, così, superato il primo fondamentale ostacolo per un'attuazione piena ed effettiva del principio di precostituzione nella giurisdizione contabile.

Una volta legittimato da una chiara base legale, il Consiglio di Presidenza potrebbe allora intervenire, sulla scia di quanto fatto dagli altri organi di governo autonomo delle magistrature speciali oppure ispirandosi al sistema tabellare della magistratura ordinaria (anche se quest'ultima opzione non pare configurarsi affatto come una scelta obbligata).

Non sembrano, invece, sufficienti, come rilevato dalla dottrina maggioritaria⁶², né semplici linee guida, come quelle stilate nel 2006, né che la garanzia dell'art. 25, primo comma, Cost. sia affidata ai poteri discrezionali dei singoli capi degli uffici, essendo necessario un intervento organico e sistematico, adeguato alle peculiarità della giustizia contabile, che tenga conto delle relative esigenze gestionali e organizzative.

Se, al contrario, il legislatore non dovesse colmare la lacuna ricordata, un intervento della Corte costituzionale, chiamata a giudicare non più sulle disposizioni regolatrici del processo, ma su quelle attributive delle competenze del Consiglio di Presidenza, potrebbe rendersi necessario.

Altra questione è stata poi quella della possibile applicazione in via analogica ai membri del C.P.G.A. dell'art. 32-*bis* della l. n. 195 del 1958, secondo cui i componenti del C.S.M. non sono punibili per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione.

⁶¹ l'art. 13, comma 1, della l. n. 186 del 1982, ai numeri 5-6-6-*bis*, dispone che il C.P.G.A.:

«5) stabilisce criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi rispettivamente tra le sezioni consultive e tra quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato;

6) stabilisce criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito dei tribunali divisi in sezioni;

6-*bis*) determina i criteri e le modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati».

⁶² In merito si rinvia alle osservazioni critiche di M. SMIROLDO, *op.cit.* e P. NOVELLI, *op.cit.* riprese al § 2.1.