

INDICE

Pag.		
	Premessa metodologica	3
	Capitolo 1°: Le giurisdizioni speciali dal dibattito in Assemblea Costituente ai recenti sviluppi sulla loro incompiuta indipendenza.	6
1.	Considerazioni preliminari	6
2.	La legittimazione costituzionale delle giurisdizioni speciali e il vulnus della loro indipendenza	7
3.	Commento alla clausola eccezzuativa (comma 1, VI° disp. trans.) all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione	14
4.	La rilevanza costituzionale del termine quinquennale rispetto alla garanzia dell'indipendenza delle giurisdizioni speciali	20
5.	Il "nodo gordiano" della piena indipendenza dei giudici speciali. Premessa.	28
5.1.	L'indipendenza "interna" nella giurisdizione amministrativa tra luci e ombre: in particolare, la nomina dei consiglieri di provenienza governativa e quella del Presidente	30
5.2.	... e la sua evoluzione nella giurisdizione contabile: dall'abolizione della giustizia domestica alle attuali prerogative del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e del suo Presidente	36
5.2.1.	L'abolizione della c.d. giurisdizione domestica	37
5.2.2.	I lavori preparatori di approvazione della legge n. 117/1988: l'inelutabile inserimento degli articoli aggiuntivi al progetto di legge originario sulla responsabilità disciplinare e sull'organo di autogoverno della Corte dei conti.	40
5.2.3.	I persistenti margini di incertezza sull'indipendenza della magistratura contabile tra le modifiche apportate dal legislatore (art. 1, comma 1, l. n. 202/2000 e art. 11, comma 8, l. 15/2009) e la giurisprudenza della Corte costituzionale (Sent. n. 87/2009 e Sent. n. 16/2011)	43
5.2.4.	Considerazioni conclusive sul tasso o livello di indipendenza nelle giurisdizioni speciali: le implicite direttive contenute nella Sent. n. 16/2011	49
	Capitolo 2°: La Corte di cassazione e il tema del mancato coordinamento fra giurisdizioni: i riflessi sull'involuzione delle giurisdizioni speciali e sulla magistratura contabile in particolare	53
1.	Premessa	53
2.	L'organizzazione della magistratura ordinaria tra tendenze restauratrici e spinte riformatrici: l'effimero ruolo egemone della Corte di cassazione	55
3.	La Corte di cassazione nel suo ruolo di giurisdizione-capofila: le ragioni storiche e costituzionali di un'occasione mancata	63
3.1.	I riflessi dell'annosa querelle tra unità della giurisdizione "auspicata" e pluralità della giurisdizione "praticata". Considerazioni sulle varie tesi a confronto: in particolare, l'"unità delle giurisdizioni intorno alla Corte di cassazione" nella sua duplice chiave ricostruttiva	68
3.2.	La scelta del modello "integrato" di unicità della giurisdizione intorno alla Corte di cassazione nella versione dell'unità della tutela giurisdizionale	76
4.	La revisione delle giurisdizioni speciali "minori" nella giurisprudenza della Corte costituzionale	77
5.	Il ruolo della Corte costituzionale nell'adeguamento delle giurisdizioni speciali esentate dalla revisione: il caso delle giurisdizioni militari	80
6.	Il ruolo della Corte costituzionale nel "limitato" adeguamento della Corte dei conti al nuovo ordinamento costituzionale	82
6.1.	Giurisdizione domestica: infondatezza	82
6.2.	Composizione collegio elettorale per nomina dei giudici costituzionali: infondatezza	83
6.3.	Nomina governativa di consiglieri della Corte dei conti: infondatezza ma con alcune perplessità espresse in motivazione	83
6.4.	La mancata proporzionalità delle retribuzioni delle giurisdizioni speciali rispetto a quella spettante ai magistrati ordinari: l'infondatezza della questione ma con il monito che il legislatore provveda ad introdurre criteri di equilibrio comparativo.	84
6.5.	Potere di nomina governativa e indipendenza nei giudizi di conto: inammissibilità delle questioni	87
6.6.	La fondatezza della questione celata nell'inammissibilità della sua proposizione: "A ciascuno il suo", disse la Corte costituzionale.	89
6.7.	Rapporto informativo annuale per referendari e primi referendari della Corte dei conti: infondatezza ...	90
6.8.	Impugnazione norme attuative Statuto speciale per istituzione Sezione giurisdizionale Corte conti a livello regionale: fondatezza della questione.	90
6.9.	Considerazioni finali.	92

Capitolo 3°: L'evoluzione della magistratura dei conti negli Stati moderni e nel Regno d'Italia. I modelli di gestione di pubblica finanza e loro fondamento costituzionale..... 93

1. Considerazioni preliminari	93
2. L'indipendenza e la "specialità" della magistratura dei conti nell'analisi della sua evoluzione.....	94
2.1. Considerazioni sull'evoluzione delle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.....	100
3. Modelli di gestione di pubblica finanza e contabilità erariale.....	101
3.1 Il sistema francese: i tratti della specialità e dell'indipendenza della giurisdizione della Corte dei conti.....	105
3.1.1. Alcune brevi considerazioni sul modello francese.....	109
3.2. Le garanzie di indipendenza e inamovibilità nel sistema inglese.....	110
3.2.1. Brevi considerazioni sulle garanzie previste nel sistema inglese.....	111
3.3. Il modello belga come paradigma di quello italiano.....	112
4. I caratteri dell'indipendenza e dell'autonomia della speciale giurisdizione nei lavori della Commissione e nel dibattito parlamentare di approvazione della nuova legge sull'ordinamento della Corte dei conti.....	114
5. Le funzioni e le garanzie della Corte dei conti dalla sua istituzione all'avvento della Repubblica.....	120
5.1. La Corte dei conti nel passaggio dalla monarchia sabauda pre-unitaria a quella costituzionale.....	120
5.2. Considerazioni sul ruolo di "continuità costituzionale" svolto dalla Corte dei conti e riflessi sulla sua indipendenza ed autonomia.....	121
5.3. Nel periodo statutario.....	123
5.4. ...e in quello fascista.....	125
5.5. La natura ambivalente della Corte dei conti e la scelta di intraprendere la c.d. "terza via": le premesse storiche e costituzionali che condussero alla stesura della VI° disp. trans.....	127
6. La tradizionale funzione di controllo della Corte dei conti tra ausiliarietà e indipendenza.....	128

Capitolo 4°: Dai Lavori della Commissione Bicamerale alle recenti riforme a Costituzione invariata: l'ampliamento delle competenze di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti e le ricadute sul piano "ordinamentale" con l'avvento del Codice di Giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016)...... 135

1. Premessa.....	135
2. I falliti tentativi di riforma istituzionale: in particolare, la costituzione della Commissione bicamerale.....	136
3. I lavori e i progetti del "Comitato sistema delle garanzie" e della "Commissione" per la riforma delle giurisdizioni speciali amministrative.....	139
3.1. Le proposte di riforma per il Consiglio di Stato.....	139
3.2. ... e per la Corte dei conti.....	141
3.3. Gli emendamenti al progetto elaborato dai Comitati Forma di governo e Sistema delle garanzie e i lavori della Commissione plenaria.....	143
4. Alcune considerazioni sull'incompiuta riforma costituzionale del 1997: il prezioso materiale offerto dai lavori della Commissione Bicamerale sul tema dell'unità della giurisdizione e sulla riforma delle speciali magistrature amministrative.....	145
4.1. Premessa.....	145
4.2. La mancata riforma costituzionale nella prospettiva delle giurisdizioni speciali e il riferimento al rispetto degli impegni a livello sovranazionale; le principali critiche al progetto di riforma da parte dell'Associazione magistrati della Corte dei conti.....	145
4.3. Le ragioni ostative alla riforma proposta in Commissione bicamerale di trasferire le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti nella materia della contabilità pubblica ad un nuovo giudice amministrativo e.....	148
4.4. ... e quelle a favore della loro soppressione: "c'(era) è ancora posto per Consiglio di Stato e Corte dei conti?".....	150
4.5. Il fallimento della Commissione Bicamerale e i riflessi sulla mancata riforma costituzionale della Corte dei conti.....	153
5. L'evoluzione e l'ampliamento delle competenze giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti a Costituzione invariata: dal progressivo riconoscimento delle garanzie al varo del Codice di Giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016).....	155
5.1. Premessa.....	155
5.2. La vis espansiva della Corte dei conti, il rafforzamento delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali negli anni della crisi economica.....	156
5.2.1. Il ricorso in sede giurisdizionale in speciale composizione ai sensi dell'art. 243-quater, avverso le deliberazioni della Sezione Regionale di controllo rispettivamente sui piani di riequilibrio e sui piani di rotazione di cui agli artt. 243-bis e 243-ter, d.lgs. n. 267/2000, introdotti dall'art. 3, comma 1, lett. r), d.l. n. 174/2012, conv. nella l. n. 213/2012.....	159
5.2.2. I problemi di compatibilità costituzionale dei "nuovi" controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale con l'autonomia garantita dal Titolo V° della Costituzione: la Sentenza della Corte	

costituzionale n. 39/2014 e la previsione del ricorso in sede giurisdizionale avanti alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione.	160
5.2.2.1. I diversi tipi di controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e i connessi problemi di legittimità costituzionale.	162
5.2.3. La giurisdizione in unico grado della Corte dei conti a Sezioni Riunite in materia di ricognizione delle pubbliche amministrazioni operata dall'ISTAT.	167
5.2.4. La giurisdizione in unico grado della Corte dei conti a Sezioni Riunite avverso le delibere regionali di controllo per la certificazione dell'attendibilità dei costi degli accordi contrattuali di lavoro di cui all'art. 11, comma 19, d.l. n. 91/2013, conv. nella l. n. 112/2013.	168
5.2.5. Il rimedio giurisdizionale introdotto: il ricorso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione nelle forme e termini di cui all'art. 243-quater, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 e gli sviluppi giurisprudenziali.	168
5.2.6. Le nuovi attribuzioni giurisdizionali e le implicazioni sulla portata del carattere "esclusivo" della giurisdizione contabile.	170
5.3 Il varo del Codice di Giustizia Contabile (d.lgs. n. 174/2016) sotto la spinta dell'adeguamento ai principi costituzionali del giusto processo e del sistema delle garanzie processuali.	174
6. I segnali di un livellamento tra le giurisdizioni speciali e quella ordinaria e il loro ruolo nel processo di integrazione europea: in particolare, le difficoltà incontrate dalla Corte dei conti nei rapporti con la Corte di Giustizia.	178
Capitolo 5°: Considerazioni finali sul ruolo della funzione nomofilattica e sul valore costituzionale dell'unicità nella tutela dei diritti fondamentali.	183
1. Il "pluralismo nomofilattico" fra pluralità delle magistrature e unicità della giurisdizione.	183
1.1. Premessa.	183
1.2. L'interpretazione della legge nei lavori dell'Assemblea Costituente: cenni sulla funzione nomofilattica nell'ordinamento italiano.	184
1.3. La nomofilachia nella giurisdizione ordinaria. Il tradizionale ruolo svolto dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite.	185
1.4. La nomofilachia nella giurisdizione amministrativa esercitata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.	187
1.4.1. Alcune considerazioni sulle affinità e differenze dell'Adunanza Plenaria rispetto alle omologhe Sezioni Unite della Corte di cassazione nell'esercizio della funzione nomofilattica.	190
1.5. Le competenze delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale; in particolare, l'esercizio della funzione nomofilattica.	191
2. La proposta di un coordinamento delle funzioni nomofilattiche a tutela dell'unicità della giurisdizione nel "Memorandum sulle tre giurisdizioni superiori".	196
3. La VI° e la VII° disp. trans. a confronto: il ruolo della VI° disp. nelle Sent. n. 262/2017 e n. 24/2018.	210
4. Il ruolo strategico del valore costituzionale dell'unicità della giurisdizione nella tutela dei diritti fondamentali.	215
Appendice	219
Bibliografia	223
Indice	239