

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio
ROMA, SEZ. I

N. 503/ord. - 23 marzo 2010 n. 503: Pres. Giovannini - Est. Maddalena - Greco (Avv. A. Clarizia) c. Presidente della Corte dei conti (Avv.ra Stato) e Della Ventura ed altro (n. c.) e con l'intervento dell'Associazione Magistrati Corte dei conti (Avv. M. A. Sandulli)

Corte dei Conti - Consiglio di Presidenza - Composizione (art. 11, comma 8, L. n. 15 del 2009) - Componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti - Numero uguale a quello dei componenti eletti dal Parlamento - Contrasto con gli artt. 100, comma 3, 103, comma 2, 108 e 104 Cost.

Corte dei Conti - Consiglio di Presidenza - Composizione (art. 11, comma 8, L. n. 15 del 2009) - Mancata prevalenza dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti rispetto a quelli di nomina parlamentare - Disparità di trattamento rispetto alle altre magistrature - Contrasto con l'art. 3 Cost..

Non è manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 100, comma 3, 103, comma 2, 108 e 104, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009 n. 15, nella parte in cui, disciplinando la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, prevede che i componenti eletti dai magistrati contabili siano in numero uguale a quello dei designati dalle Camere; di talché non risulta garantita ai componenti togati la maggioranza nell'organo di autogoverno; dagli artt. 100, comma 3, 103, comma 2, 108 e 104, Cost. si evince, infatti, il principio della necessaria prevalenza numerica della componente eletta dai magistrati rispetto alla rappresentanza parlamentare, finalizzata a garantire la rappresentatività dell'organo e l'indipendenza dei magistrati.

L'art. 11, comma 8, della legge n. 15/2009, il quale prevede che la componente eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella designata dalle Camere, sembra porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto non risultando garantita ai componenti togati la maggioranza nell'organo di autogoverno, introduce una irragionevole disparità di trattamento tra la magistratura contabile e tutte le altre magistrature.

Con ricorso ritualmente notificato, il ricorrente, Consigliere presso la sezione giurisdizionale per la Toscana della Corte dei conti, ha impugnato il provvedimento del Presidente della Corte dei Conti (decreto 7 aprile 2009, pubblicato sulla G.U.R.I. - Serie generale, n. 81 del 7 aprile 2009) di convocazione per i giorni mercoledì 6 maggio 2009, dalle ore 8.00 alle ore 20.00, e giovedì 7 maggio 2009, dalle ore 8.00 alle ore 14.00 delle elezioni per la nomina dei rappresentanti del personale di magistratura in seno al consiglio di presidenza della Corte dei conti, per il quadriennio 2009/13.

Il provvedimento è censurato per i seguenti motivi:

a) l'indizione delle consultazioni elettorali in giorni lavorativi lede l'elettorato attivo dei magistrati contabili, i quali non potranno esercitare il loro

diritto di voto essendo in quei giorni impegnati nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali;

b) le date prescelte, inoltre, pregiudicano anche l'elettorato passivo in quanto coloro che intendono candidarsi hanno a loro disposizione solo 28 giorni per la campagna elettorale, mentre in passato era sempre stato garantito un termine di almeno 60 giorni; non si ravvisa, inoltre, nella previsione dei cui all'art. 11, comma 10, secondo periodo, della l. 15/2009, alcun vincolo relativo alla data in cui celebrare le elezioni, posto che la norma in questione ha previsto il termine del 7 maggio 2009 unicamente per l'indizione delle elezioni;

c) il decreto impugnato è inoltre illegittimo in quanto applicativo dell'art. 11, comma 8 della l. 15/2009, che ha modificato la disciplina della composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti; a questo proposito il ricorrente ha sollevato eccezione di incostituzionalità asserendo che la nuova normativa si pone in contrasto con gli artt. 3, 97, 100, 103, 104 e 108 della Costituzione.

Con decreto presidenziale del 23.4.2009, l'istanza di misure cautelari provvisorie è stata rigettata.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente ha impugnato il decreto del 22 aprile 2009 con cui il Presidente della Corte dei Conti ha disposto il differimento delle consultazioni elettorali alle date di sabato 9 maggio 2009 dalle ore 9.00 alle ore 21.00 e domenica 10 maggio 2009 dalle ore 9.00 alle ore 15.00.

Avverso tale provvedimento, il ricorrente, oltre a riproporre le doglianze già volte con il ricorso originario, ha prospettato le seguenti ulteriori doglianze:

1) il differimento della data delle consultazioni elettorali continua a pregiudicare l'elettorato passivo dei magistrati della Corte poiché non è stato garantito un lasso di tempo adeguato per organizzare la campagna elettorale, sia se si considera, in via di analogia, quanto previsto dalla l. 186/1982, art. 9, comma 2, sia tenuto conto della prassi, rispettata fino ad ora, di garantire almeno 60 giorni per la campagna elettorale;

2) l'illegittimità derivata dalla incostituzionalità dell'art. 11, comma 8 della l. 15/2009, inoltre, trova un ulteriore sostegno nel parere del Consiglio di Stato del 1 aprile 2009, reso in materia di applicabilità del principio di non rieleggibilità dei membri elettivi del CSM e degli altri organi di autogoverno delle magistrature speciali.

L'Avvocatura dello Stato si è costituita ed ha depositato una memoria per chiedere il rigetto dell'istanza cautelare e, nel merito, del ricorso perché infondato, stante la manifesta infondatezza delle eccezioni di costituzionalità proposte.

Con atto di intervento *ad adiuvandum*, si è costituita l'Associazione magistrati della Corte dei Conti sostenendo le ragioni del ricorrente.

Con ordinanza n. 1993 del 2009, il collegio ha rigettato l'istanza cautelare e ha fissato per la trattazione nel merito della causa l'odierna udienza.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente ha impugnato il decreto del Presidente della Repubblica di costituzione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti del 13.5.2009, per illegittimità derivata,

ribadendo tutti motivi di ricorso già in precedenza articolati sia nel ricorso originario che nel primo ricorso per motivi aggiunti.

Sia la difesa erariale che il ricorrente hanno depositato memorie per l'udienza, ulteriormente argomentando le loro precedenti difese.

All'odierna udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

Vengono all'esame del collegio le eccezioni di illegittimità costituzionale, prospettate dal ricorrente e dalla interveniente Associazione, dell'art. 11, comma 8 della l. 15 del 4 marzo 2009, concernente la costituzione e formazione del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti. Esso prevede infatti che:

"8. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, (...) E' composto dal Presidente della Corte, che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da quattro rappresentanti del Parlamento eletti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera d), della legge 27 aprile 1982, n. 186, e successive modificazioni, e dell'articolo 18, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205, e da quattro magistrati eletti da tutti i magistrati della Corte. Alle sedute del Consiglio, tranne quelle in sede disciplinare, possono partecipare il Segretario generale della Corte ed il magistrato addetto alla presidenza con funzioni di capo di gabinetto. Qualora, per specifiche questioni, uno dei due sia designato relatore, lo stesso ha diritto di voto per espressa delega del Presidente della Corte".

Il ricorrente ha prospettato eccezioni di costituzionalità della norma sotto plurimi profili per contrasto con gli artt. 3, 97, 100, 103, 104 e 108 della Costituzione. La maggior parte di esse, tuttavia, sono a parere di questo collegio irrilevanti o manifestamente infondate.

Ci si riferisce alla e.d.c. concernente l'assenza della previsione di requisiti di professionalità per i membri laici, questione che non è rilevante nel caso in esame e che comunque è manifestamente infondata posto che, attraverso il richiamo espressamente operato dal comma 8 dell'art. 11 della l. 15/2009 all'art. 7, comma 1 della lettera d) l. n. 186/1982, le specifiche professionalità dei membri laici continuano ad essere garantite. Irrilevante è anche l'e.d.c. concernente la partecipazione del Segretario generale, con diritto di voto, per i procedimenti che non hanno natura disciplinare. Nel caso di specie, infatti, non sono state impugnate deliberazioni alle quali abbia preso parte il Segretario generale. Irrilevante è infine l'e.d.c. relativa al "magistrato addetto alla presidenza con funzioni di capo di gabinetto", prospettata in via meramente ipotetica.

Il ricorrente, infine, ha sollevato una q.d.c. in relazione alla nuova composizione del consiglio di Presidenza, disciplinata dal citato art. 11, comma 8, che ha modificato il precedente assetto disciplinato dall'art. 10 della l. 117/1988, come modificato dalla l. 62/2006, i componenti del Consiglio di presidenza eletti dai magistrati della Corte dei conti diventano quattro (mentre in precedenza essi erano dieci), ovvero in numero eguale ai membri laici.

L'eccezione di incostituzionalità in esame, prospettata nel ricorso e nella memoria del 15 ottobre 2009, poggia sulle seguenti argomentazioni: la sentenza della Corte cost. n. 87/2009 ha sancito la piena equiparazione del CSM ai Consigli di Presidenza delle magistrature speciali in ordine alla funzione

di garanzia che detti organi devono assolvere al fine di assicurare l'indipendenza dei magistrati ordinari e speciali. Pertanto, non si ravvisa alcuna ragionevole motivo per differenziare l'organizzazione e la costituzione degli organi in esame, in particolare con riferimento alla percentuale della componente togata in seno ai tre consigli, che l'art. 104 Cost. fissa nei due terzi, della compagine consiliare, con esclusione dei membri di diritto, in modo tale che detta componente sia numericamente preponderante rispetto a quella della componente laica. L'art. 11, comma 8, dunque, nel prevedere che la componente elettiva sia di numero eguale alla componente laica, discrimina ingiustificatamente la condizione dei magistrati della Corte dei conti rispetto a quella degli altri magistrati amministrativi e ordinari e si pone in contrasto con il combinato disposto degli artt. 104 e 108 Cost.. Infine, stabilire una disciplina diversificata per la composizione dei rispettivi consigli di Presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei conti, pur in presenza di numerosi rinvii recettizi a norme della l. 196/1982, viola l'art. 3 della Costituzione con riferimento agli artt. 100 e 103, sia sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento dei due ordini magistratuali che sotto il profilo della ragionevolezza, stanti le profonde analogie che caratterizzano lo statuto del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto, nella sua memoria del 15.10.2009, la manifesta infondatezza delle e.d.c. proposte in quanto concernenti la struttura dell'organo di autogoverno della Corte dei conti, il cui assetto, così come già ritenuto dalla Corte costituzionale (ord. n. 377/1998 e 161/1999) si presta ad una pluralità di soluzioni fra le quali solo il legislatore è legittimato a scegliere nella sua discrezionalità. Secondo la difesa erariale, inoltre, i giudici speciali godono delle stesse garanzie della magistratura ordinaria solo con riferimento alla c.d. indipendenza funzionale, che ha riguardo al concreto esercizio della funzione giurisdizionale, mentre non sarebbe possibile invocare l'applicazione diretta ai giudici speciali delle garanzie previste dalla Costituzione agli artt. 104-107 Cost. per i giudici ordinari, poiché le garanzie per la c.d. indipendenza istituzionale delle magistrature speciali possono essere variamente disciplinate dal legislatore. La Costituzione, pertanto, ha voluto differenziale i modelli di indipendenza delle diverse magistrature. L'avvocatura ha inoltre sottolineato che la componente togata, comprensiva dei membri elettivi e dei membri di diritto, mantiene comunque la maggioranza assoluta in seno al Consiglio.

Ad avviso del collegio, la questione di costituzionalità dell'art. 11 comma 8 della l. 15/2009, nella parte in cui determina in numero di quattro i componenti eletti dai magistrati della Corte, e cioè in numero uguale ai rappresentati del Parlamento, è rilevante e non manifestamente infondata nei termini e per le ragioni che si diranno e che in parte si differenziano rispetto alla prospettazione della parte ricorrente che si è appena sopra illustrata, cosicché essa viene rilevata d'ufficio.

Si ritiene previamente opportuna, al fine di fornire una adeguata motivazione in ordine alla rilevanza, una rapida esposizione delle ragioni per cui non si ritiene che le eccezioni preliminari prospettate dalla avvocatura dello Stato possono essere accolte. Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, il mancato esame da parte del giudice remittente delle

eccezioni preliminari, sollevate nel giudizio "a quo", non comporta l'inammissibilità della q.d.c., in presenza di una non implausibile motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla rilevanza e in assenza di ragioni che rendano evidente la mancanza di rilevanza (Corte costituzionale, 13 febbraio 2003 , n. 47).

Occorre premettere che il ricorso originario è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Il provvedimento con esso impugnato, infatti, è stato sostituito dal decreto del Presidente della Corte dei conti del 22 aprile 2009, impugnato con il primo dei motivi aggiunti.

Inoltre, tanto la prima e che la seconda delle doglianze, originariamente dedotte nel ricorso originario e riproposte nel primo ricorso per motivi aggiunti, sono da ritenersi improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse. Infatti, a seguito del differimento della data, le consultazioni elettorali sono state fissate nei giorni di [sabato](#) e [domenica](#), cosicché nessuna lesione dell'elettorato attivo è ipotizzabile.

Il ricorrente è carente di interesse anche a far valere, con la prima delle ulteriori doglianze svolte nel primo ricorso per motivi aggiunti, il minor tempo concesso ai candidati per svolgere la campagna elettorale, visto che egli non risulta essersi candidato.

Resta, tuttavia, da esaminare la terza censura di invalidità derivata per incostituzionalità della norma di legge sulla nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, della quale il provvedimento di indizione delle elezioni del 22 aprile 2009 fa applicazione, in relazione alla quale il ricorrente ha l'interesse ad agire, in quanto magistrato in servizio della Corte dei conti, titolare dell'elettorato attivo.

Le eccezioni, prospettate dalla Avvocatura dello Stato, di irricevibilità per tardività del secondo ricorso per motivi aggiunti, con conseguente improcedibilità del primo ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse, non possono inoltre essere accolte. Non vi è prova infatti della effettiva conoscenza da parte del ricorrente del provvedimento di costituzione del consiglio di Presidenza del 13 maggio 2009 in data antecedente al 60° giorno prima della proposizione del ricorso, posto che né la pubblicazione dei risultati delle votazioni sulla newsletter del 15 maggio 2009, pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti, né la diffusione della notizia della registrazione in bilancio del DPR 13.5.2009, tramite posta elettronica sulla lista di distribuzione dei magistrati della Corte, indicate dalla Avvocatura come circostanze da cui dedurre l'effettiva conoscibilità del provvedimento, possono costituire elementi di prova certi e attendibili della effettiva conoscenza del provvedimento sin dal 15 maggio ovvero dal 25 maggio 2009 da parte del ricorrente, non essendovi prova che tali comunicazioni fossero a lui specificamente indirizzate e non trattandosi di strumenti di conoscenza legale.

In conclusione, va ritenuta la rilevanza della q.d.c. dell'art. 11, comma 8, della l. 15/2009 prima parte, laddove esso disciplina la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, trattandosi di normativa che ha trovato applicazione nel provvedimento del 22 aprile 2009, di differimento delle elezioni per la nomina dei rappresentanti del personale di magistratura in seno al Consiglio di presidenza della Corte dei conti per il quadriennio 2009/13 nonché nel provvedimento di costituzione dell'organo, impugnati entrambi

rispettivamente con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, il quale è stato censurato appunto per invalidità derivata dalla incostituzionalità di detta previsione normativa. Peraltro, anche in passato la Corte costituzionale, nell'occuparsi di q.d.c. concernente la disciplina della composizione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa sollevate in giudizi pendenti dinanzi al Tar ed aventi ad oggetto l'impugnazione rispettivamente del provvedimento di indizione delle elezioni (C. Cost. ord. 377/1998) e di costituzione del Consiglio (C. Cost. 161/1999), non ha manifestato dubbi sulla rilevanza delle questioni, anche se poi ha concluso per la loro manifesta inammissibilità per altre ragioni.

La q.d.c. della norma in esame per contrasto con gli artt. 100, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost., interpretati alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 87/2009), appare non manifestamente infondata.

Rileva in primo luogo il collegio che la questione della composizione del C.S.M. così come quella dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali è sicuramente fondamentale non solo per la garanzia della autonomia delle magistrature dagli altri poteri dello Stato, ma anche per la garanzia della indipendenza dei singoli giudici, trattandosi di aspetti profondamente connessi tra loro. Non può negarsi, infatti, che la prospettiva di una sfavorevole decisione sulla carriera e in particolar modo sulla irrogazione di una sanzione disciplinare (cfr. sul punto C. Cost. sent. 87/2009), decisioni tutte di competenza rispettivamente del CSM o dei consigli di Presidenza delle magistrature speciali e sulle quali può evidentemente influire la composizione dell'organo di autogoverno, può condizionare il magistrato nello svolgimento delle sue funzioni.

La Carta costituzionale, tuttavia, a differenza di quanto ha fatto per la magistratura ordinaria, per la quale la composizione dell'organo di autogoverno è stata regolamentata dall'art. 104 Cost. ponendo stringenti limiti al legislatore ordinario, per le magistrature speciali non ha disciplinato tale profilo, rimettendolo al legislatore ordinario.

Infatti, la garanzia della indipendenza delle magistrature speciali e dei giudici che ne fanno parte, è stata affidata dagli artt. 100, comma 3, e 108, comma 2, Cost. alla legge, la quale deve "assicurare" – e significativamente l'espressione "assicura" è ribadita in entrambe le disposizioni – tale indipendenza ovvero deve predisporre strumenti adeguati a garantirla effettivamente.

In sostanza, se da un lato, la Costituzione non si è limitata alla mera previsione della necessità, sul piano formale, della fonte legislativa per la disciplina della indipendenza delle magistrature speciali, lasciando piena libertà al legislatore quanto al contenuto di tale disciplina, ma ha anche previsto che la legge debba effettivamente garantire tale indipendenza, dall'altro non ha voluto fornire un preciso modello al quale il legislatore dovesse uniformarsi, ma gli ha unicamente posto un vincolo finalistico, quello appunto di "assicurare" tale indipendenza.

In tal modo, si consente un sindacato – per così dire – intrinseco e sostanziale della Corte sulla congruità degli strumenti prescelti dal legislatore rispetto al fine da realizzare.

Ne consegue che, qualora vi siano più soluzioni tutte idonee a garantire il perseguimento di tale fine, debba essere fatta salva la discrezionalità del legislatore, ad esso non potendosi sostituire la Corte con il suo sindacato. A tali conclusioni è giunta, in due occasioni, la Corte Costituzionale proprio in relazione a q.d.c. sollevate circa la composizione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (ord. n. 377/1998 e n. 161/1999).

Solo qualora la scelta del legislatore si riveli non in grado di assicurare l'indipendenza della magistratura speciale, essa deve essere ritenuta incostituzionale, come peraltro è avvenuto in diverse occasioni sia a proposito della precedente composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti che della mancata costituzione dell'organo di autogoverno della magistratura militare (cfr. C.Cost. n. 230/1987 e 266/1988).

Il sindacato di costituzionalità sulla congruità delle scelte del legislatore ordinario rispetto al perseguimento del fine posto dalla Costituzione pone dunque, in concreto, il problema della individuazione dei parametri ai quali far riferimento e, in particolare, se ed entro quali limiti la disciplina costituzionale della magistratura ordinaria e del suo organo di autogoverno possa costituire un punto di riferimento a questi fini.

Secondo l'avvocatura dello Stato, come si è detto, le garanzie dettate dalla Costituzione a presidio della c.d. indipendenza istituzionale (attinente cioè alla organizzazione della magistratura), di cui agli artt. 104-107 Cost., non sarebbero applicabili alle magistrature speciali. Di conseguenza, a differenza di quanto avviene in relazione alla c.d. indipendenza funzionale (concernente l'esercizio concreto della giurisdizione da parte dei singoli magistrati) non esisterebbero mai, in questo campo, scelte costituzionalmente obbligate.

Di contro, come pure si è visto, il ricorrente sostiene che, dopo la sentenza n. 87/2009 della C. cost., sia stata sancita la piena equiparazione del CSM e degli organi di autogoverno delle magistrature speciali, cosicché essi dovrebbero essere disciplinati in modo omogeneo, in particolare con riferimento alla presenza della componente togata elettiva.

Ad avviso del collegio, non è possibile completamente condividere la tesi del ricorrente, secondo cui il modello descritto dall'art. 104 Cost. per il C.S.M. dovrebbe necessariamente valere per gli organi di autogoverno delle magistrature speciali, nonostante fino ad ora il legislatore si sia in tal senso orientato. In tal modo, infatti, verrebbe eccessivamente limitata la discrezionalità attribuita dall'art. 108 Cost. al legislatore.

D'altro canto, nemmeno pare condivisibile l'opposta tesi della avvocatura dello Stato, perché essa sostanzialmente finisce per esautorare la Corte costituzionale del sindacato sulla congruità delle scelte del legislatore rispetto al fine posto dalla Costituzione (di assicurare l'indipendenza dei giudici speciali), lasciandogli libertà assoluta.

La soluzione, dunque, ad avviso del collegio, va rinvenuta prendendo spunto dalla recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla già più volte menzionata sentenza n. 87/2009, la quale ha nitidamente disegnato i rapporti tra l'art. 108 e 104 Cost..

Si tratta della sentenza con la quale è stata ammessa anche nel procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi la difesa da parte di avvocati del libero foro. In quell'occasione, la Corte Costituzionale ha affermato

che, pur essendo l'indipendenza della magistratura ordinaria e quella delle magistrature speciali regolate da norme costituzionali diverse (rispettivamente l'art. 104 e 108 Cost.), il principio della indipendenza dei magistrati sia ordinari che speciali è un principio generale e costituisce una delle garanzie del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa, esercitata cioè sia dalla magistratura ordinaria che dalle magistrature amministrativa e contabile.

Pertanto, nella stessa sentenza n. 87/2009, la Corte ha precisato che, pur potendo il legislatore articolare diversamente l'ordinamento delle singole giurisdizioni, devono tuttavia essere rispettati i "principi costituzionali comuni" posti a presidio della indipendenza delle varie magistrature. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che, nonostante il procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi abbia natura amministrativa e non giurisdizionale, dovesse essere comunque garantita anche ai magistrati amministrativi la possibilità di avvalersi, nel procedimento disciplinare, di un avvocato del libero foro, al fine di assicurare loro una piena indipendenza attraverso il ricorso ad un'efficace difesa.

Come si nota, la sentenza n. 87/2009, se da un lato non ha – come ha invece sostenuto il ricorrente – affermato la piena equiparazione sotto il profilo organizzativo tra CSM e i consigli di Presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei conti, occupandosi di altri profili, ha tuttavia affermato l'importante principio della necessità di assicurare, al di là delle differenze organizzative e ordinamentali, lo stesso grado di indipendenza sia ai magistrati ordinari che a quelli amministrativi (quindi anche contabili), e a tal fine ha fatto riferimento a "principi costituzionali comuni" cui il legislatore deve uniformarsi, pena la violazione dell'art. 108 Cost..

Muovendo da questa sentenza, il collegio ritiene dunque che nelle norme costituzionali dedicate alla magistratura ordinaria, e quindi in particolare nell'art. 104 Cost., possano di volta in volta essere rinvenuti dei "principi costituzionali comuni", posti a presidio dell'indipendenza della magistratura sia ordinaria che speciale, che rilevino quanto meno in negativo, quale limite per il legislatore ordinario quando si occupa delle magistrature speciali.

In questa linea sembra essersi posto di recente il Consiglio di Stato, il quale, in sede consultiva, ha affermato che il principio della non rieleggibilità dei membri elettivi del C.S.M., di cui all'art. 104 Cost., ult. comma, debba valere anche per le magistrature speciali, trattandosi di un principio generale dell'autogoverno della magistratura (cfr. Cons. St., sez. I, 1.4.2009, n. 954).

Resta dunque da verificare se dall'art. 104 Cost. possa trarsi un principio comune concernente anche la composizione degli organi di autogoverno delle magistrature ordinaria e speciali e che possa fungere da parametro di legittimità costituzionale delle scelte del legislatore in questo ambito.

A tal fine appare importante procedere ad esaminare la composizione del Consiglio Superiore della magistratura, come descritta dai commi 3 e 4 dell'art. 104 Cost..

La composizione del Consiglio Superiore della magistratura prevede, come è noto, la presenza di membri di diritto e componenti elettivi, i quali sono per i due terzi eletti dai magistrati mentre per un terzo sono eletti dal Parlamento in seduta comune.

Naturalmente due dei tre membri di diritto (vi rientra infatti anche il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio) sono togati (ci si riferisce al Primo Presidente e al Procuratore generale della Corte di Cassazione), così come lo sono i componenti eletti dalla magistratura, tuttavia la distinzione tra componenti togati e laici non è presa espressamente in considerazione dalla norma, la quale invece distingue i consiglieri in base alle forme di designazione (di diritto o elettiva) e, all'interno della componente elettiva tra gli eletti da parte dei magistrati e gli eletti dal Parlamento in seduta comune. Tale distinzione è ulteriormente marcata dal fatto che il limite minimo di rappresentanza elettiva della componente magistratuale (i due terzi) è calcolato non sul totale dei componenti del Consiglio (comprensiva di quelli di diritto) ma sul totale dei soli componenti elettivi. Il comma quarto dell'art. 104 Cost., infatti, espressamente dice che "gli altri componenti", oltre a quelli di diritto, "sono eletti per due terzi da tutti i magistrati (..) e per un terzo dal Parlamento (..)".

E' possibile dunque dire che l'art. 104 Cost. intende garantire l'indipendenza della magistratura assicurando la prevalenza in seno al Consiglio non della componente togata complessivamente intesa, comprensiva dei membri togati di diritto, ma della componente togata eletta dai magistrati. Ad essa solo, infatti, si riferisce il limite dei due terzi.

Tale conclusione appare peraltro in linea con la diversa funzione della componente togata di diritto e quella elettiva in seno all'organo di autogoverno.

Infatti, mentre la presenza dei membri di diritto assolve a funzioni ad altre funzioni (ad esempio, la rappresentazione in seno al Consiglio delle istanze della magistratura giudicante e requirente attraverso la presenza dei rispettivi organi di vertice), prevalentemente istituzionali, solo la componente elettiva può dirsi effettivamente rappresentativa del corpo elettorale costituito da tutti i magistrati.

Tale profilo appare di enorme particolare rilievo posto che la stessa nozione di "autogoverno", ancorché utilizzato in senso atecnico nel caso del Consiglio Superiore della magistratura e dei Consigli di Presidenza delle magistrature speciali, per la presenza anche di membri laici, evoca comunque, anche etimologicamente, l'esistenza di una relazione di rappresentatività tra governanti e governati.

Alla luce di tutte queste considerazioni, ritiene questo collegio che dall'art. 104, commi 3 e 4, Cost. possa trarsi il principio della necessaria prevalenza numerica della componente eletta dai magistrati rispetto alla componente eletta dalle forze politiche, prevalenza numerica che può esprimersi in varie modalità e con la previsione di diverse percentuali tra le varie componenti, con il limite comunque del riconoscimento di almeno un rappresentante in più alla componente eletta dai magistrati.

Tale principio, per la sua rilevanza al fine di effettivamente garantire la rappresentatività dell'organo e dunque l'indipendenza dei magistrati, va ritenuto, secondo l'espressione usata dalla sentenza n. 87/2009, un "principio costituzionale comune" applicabile anche al Consiglio di Presidenza della magistratura della Corte dei conti.

Infatti, sia nel caso del CSM che dei consigli di Presidenza della magistrature speciali, l'esistenza di una relazione di rappresentatività, quantomeno con la maggioranza dei componenti elettivi dei detti organi, appare un elemento imprescindibile perché essi possano effettivamente "assicurare" – per usare la stessa espressione degli artt. 100 e 108 Cost. l'autonomia e l'indipendenza delle varie magistrature.

In conclusione, senza arrivare ad affermare che debba sempre essere rispettata l'identica distribuzione, in termini percentuali, tra le varie componenti consiliari, prevista dall'art. 104 Cost., il che priverebbe il legislatore della sua discrezionalità nella scelta sui modi per assicurare l'indipendenza delle magistrature speciali, conferita dall'art. 108 Cost., è possibile tuttavia ricavare dall'art. 104 Cost., un principio di garanzia minimale secondo il quale deve essere comunque garantita, almeno, la maggioranza dei componenti togati eletti dai magistrati, nel caso di specie della Corte dei conti, in seno al Consiglio.

Dunque, sotto questo profilo l'art. 108, comma 3, Cost. deve essere letto in combinato disposto con l'art. 104, commi 2 e 3, Cost.. In questo modo esso può costituire un parametro sostanziale per la valutazione delle scelte del legislatore, indicando, almeno sotto il profilo delle garanzie minime di tutela della indipendenza delle magistrature speciali, una soluzione costituzionalmente obbligata: la previsione di almeno un componente eletto dai magistrati in più rispetto ai rappresentanti del Parlamento.

Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento, non può non dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8 della l. 15/2009, poiché nel prevedere che il numero dei componenti eletti da tutti i magistrati della Corte dei conti sia uguale a quello dei rappresentanti del Parlamento, non rispetta tale principio e dunque gli artt. 100, 103, 108 e 104, letti alla luce della sopracitata giurisprudenza costituzionale, non garantendo la prevalenza della componente togata elettiva in seno al Consiglio.

Si potrebbe obiettare, come infatti fa l'Avvocatura dello Stato, che la componente togata nel suo complesso (formata anche dai membri di diritto) raggiunge comunque la maggioranza assoluta.

Tale obiezione, però, non pare al collegio condivisibile attese tutte le considerazioni sopra svolte circa la chiarezza della lettera dell'art. 104 Cost. sul punto e le diverse funzioni svolte dai membri togati di diritto e quelli togati elettivi, ai quali soltanto è possibile riconoscere una funzione rappresentativa dei magistrati elettori. Peraltro, che sia solo la componente togata elettiva ad essere rappresentativa dei magistrati della Corte dei conti è stato incidentalmente affermato anche dal Consiglio di Stato nel parere sopra menzionato. Infatti, a proposito della riduzione da 10 a 4 dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti, il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'innovazione impone di ritenere che ora la rappresentanza dei quattro componenti elettivi sia promiscua, ovvero unitaria, e non più ripartita per qualifica, come avveniva in precedenza.

In conclusione, alla luce di tutto quanto si è detto, il collegio non può non dubitare della legittimità costituzionale di una scelta legislativa che proponga per la magistratura contabile un modello del tutto incompatibile con il principio,

che si ricava dall'art. 104 Cost., e che per le ragioni sopra esposte va applicato anche alle magistrature speciali, della necessaria presenza quantomeno maggioritaria della componente consiliare eletta dai magistrati rispetto alla componente laica designata dal Parlamento.

Non pare inoltre infondata la questione di costituzionalità della norma in esame per contrasto con l'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole disparità di trattamento a discapito della magistratura contabile rispetto a tutte le altre magistrature, così introducendo un vulnus nella sua indipendenza.

Sotto questo profilo e per tutte le ragioni sopra svolte, deve essere rimessa alla Corte costituzionale la q.d.c. dell'art. 11, comma 8 della l. n. 15/2009, per contrasto con gli artt. 100, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost., nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei Conti in seno all'organo di autogoverno, quanto meno mediante la previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento.

Gli atti vanno pertanto rimessi alla Corte Costituzionale e il presente giudizio va sospeso ai sensi di legge.

La presente ordinanza dovrà essere notificata, ai sensi l'art. 23 della l. n. 87 del 1953, a cura della segreteria, alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. L'ordinanza deve inoltre essere comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, visto l'art. 23 della l. n. 87 del 1953, rimette gli atti alla Corte Costituzionale e sospende il presente giudizio.

Manda alla segreteria per le notificazioni e gli incumbenti di legge.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2009.