

ROBERTO PINARDI

**SULLA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI DI GARANZIA DELLE
MAGISTRATURE SPECIALI (RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENT. N.
16 DEL 2011 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sintesi dell’*iter* argomentativo sviluppato dal giudice delle leggi. – 3. Alcune osservazioni critiche sulla tecnica decisionale utilizzata. – 3.1. Sulla scarsa linearità delle motivazioni addotte dalla Consulta. – 3.2. Una risposta incompleta ai dubbi sollevati dal giudice *a quo*. – 3.2.1. Il quesito rimasto insoluto. – 4. Sulla legittimità costituzionale della composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti. – 4.1. Gli organi di garanzia delle magistrature speciali e il “modello” previsto dall’art. 104 Cost. – 4.2. Il carattere “rinforzato” della riserva di legge contenuta nell’art. 108, comma 2, Cost. – 4.3. Sulla necessaria compresenza di membri “laici” e “togati” elettivi. – 4.4. Un bilanciamento diseguale. – 5. Per concludere. Componente elettiva e componente di diritto degli organi di garanzia.

1. *Premessa.*

La [sent. n. 16 del 2011](#) si segnala all’attenzione del lettore sia per l’interesse che suscita il tema della *quaestio legitimitatis* che era sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, sia per il modo con cui la stessa ha inteso affrontare e risolvere i dubbi prospettati dal giudice *a quo*. Ricostruiamo, innanzitutto, l’*iter argomentativo* che caratterizza la pronuncia in esame individuando i passaggi principali che hanno condotto il giudice delle leggi ad adottare, nel caso di specie, un dispositivo di inammissibilità.

2. Sintesi dell’iter argomentativo sviluppato dal giudice delle leggi.

Oggetto d’impugnazione era l’art. 11, comma 8, della l. n. 15 del 2009, per asserita violazione degli artt. 100, 103 e 108, comma 2, Cost. – in relazione agli artt. 3 e 104 della Carta fondamentale – nella parte in cui tale disposizione, con riguardo alla composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, statuisce «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» dell’organo legislativo^{1[1]}.

^{1[1]} Ricordo, infatti, per comodità del lettore, che l’art. 11, comma 8 cit. stabilisce che i componenti del Consiglio di presidenza siano complessivamente undici, di cui tre membri di diritto (il Presidente, il Procuratore generale ed il Presidente aggiunto della Corte dei

La Corte, dal canto suo, dapprima (nel punto 2 del *Considerato in diritto*) ripercorre l'impostazione generale da cui discendono le censure sollevate dal giudice rimettente giudicandola, espressamente, «condivisibile».

È quindi corretto anche per la Consulta sostenere:

a) che non è possibile pervenire alla «integrale estensione, agli organi di garanzia» delle magistrature speciali, «del modello previsto dall'art. 104 Cost. per la magistratura ordinaria»;

anche se *b)* ciò non significa che possa ritenersi «del tutto priva di vincoli finalistici la riserva di legge contenuta nel citato art. 108, comma 2, Cost.». A tal proposito, infatti, la Corte rileva, più in particolare, che tra le direttive ricavabili dalla Costituzione in tema di tutela dell'indipendenza dei giudici speciali rientra:

b1) il fatto «che un organo di garanzia debba comunque esserci»;

b2) la circostanza che di tale organo «debbono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare»;

pur se *b3)* nel «rispetto del principio costituzionale di cui sopra, il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici”, di nomina parlamentare, può essere variamente fissato dal legislatore».

Ciò detto, tuttavia, la Consulta, invece di proseguire sulla strada intrapresa e quindi di concludere l'*iter* argomentativo pregresso che l'avrebbe condotta a pronunciarsi

conti) ed otto membri eletti, quattro di estrazione parlamentare e quattro (anziché dieci, come era previsto in precedenza) eletti dai (e tra i) magistrati della Corte dei conti.

sulla fondatezza delle doglianze esaminate, abbandona il piano del merito della *quaestio sub iudice* per passare a motivarne, nel punto 3 del *Considerato in diritto*, l'inammissibilità. Di modo che, in quest'ottica, dopo aver rilevato che i dubbi sollevati dal TAR del Lazio si risolvevano nella richiesta di adottare una pronuncia additiva con cui «eleva[re] il numero dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti “quanto meno” di una unità»; e che, quindi, nel pensiero del giudice *a quo*, «l'aumento di una unità della componente togata elettiva» doveva considerarsi «come una delle possibilità utili per conseguire il fine auspicato, ma non l'unica»^{2[2]}, la Corte adotta un dispositivo di inammissibilità sulla base della riscontrata «incertezza del *petitum*», ovvero in ragione del fatto che «la scelta tra una soluzione “minimale” ed altre soluzioni ipotizzabili, tutte ritenute idonee a rimuovere il denunciato vizio di legittimità costituzionale ... non può provenire da questa Corte, ma solo dal legislatore».

3. Alcune osservazioni critiche sulla tecnica decisionale utilizzata.

Le argomentazioni testé riportate prestano il fianco a qualche rilievo.

3.1. Sulla scarsa linearità delle motivazioni addotte dalla Consulta.

^{2[2]} Dato che, prosegue il giudice delle leggi, «si potrebbe ritenere maggiormente adeguato un rapporto numerico diverso, sulla base di scelte di maggiore o minore vicinanza al modello stabilito dall'art. 104 Cost. per la magistratura ordinaria».

In primo luogo, infatti, mi pare possibile affermare che, se considerato nel suo complesso, il procedere della parte motiva della [sent. n. 16](#) è scarsamente lineare.

Basti verificare, a tal proposito, la sostanziale inutilità delle riflessioni sviluppate dal giudice delle leggi, nel punto 2 del *Considerato in diritto*, allo scopo di dimostrare la correttezza della scelta dispositiva in seguito effettuata^{3[3]}, oppure osservare che con l'ultima delle argomentazioni svolte la Consulta afferma che la «rilevata inammissibilità del *petitum* non consente di esaminare nel merito la fondatezza delle censure formulate dal rimettente», quando questo, come s'è visto, non corrisponde (pienamente) a verità. Poiché la Corte, nella prima parte della motivazione, non soltanto si sofferma ad analizzare l'impostazione di fondo da cui scaturiscono siffatte censure, ma giunge, per di più, a giudicare tale ricostruzione – e sia pure senza trarne alcuna conseguenza in ordine al dispositivo da adottare – «condivisibile».

3.2. Una risposta incompleta ai dubbi sollevati dal giudice a quo.

^{3[3]} Al riguardo propongo di svolgere il seguente esperimento: si legga la motivazione della sentenza in esame omettendo gli ultimi quattro capoversi del punto 2 del *Considerato in diritto* (da «Il medesimo giudice ...» a «Nel rispetto del principio costituzionale ...»): se ne avrà un *iter* argomentativo ugualmente esplicativo delle ragioni sottese alla dichiarazione di inammissibilità in seguito adottata, ma più logicamente consequenziale nel suo svolgimento complessivo.

In secondo luogo, e soprattutto, merita conto evidenziare come la Consulta, con le sue argomentazioni, finisca per rispondere solo parzialmente ai dubbi prospettati dal giudice *a quo*.

A ben vedere, infatti, questi aveva impugnato l'art. 11, comma 8 cit. sotto un triplice, collegato profilo:

(A) «nella parte in cui» tale disposizione «prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento»;

(B) «nella parte in cui ... non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti in seno all'organo di autogoverno»^{4[4]};

(C) «nella parte in cui», infine, tale prevalenza «non sia garantita ... quanto meno mediante la previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento».

Si noti, al riguardo, che ciascuno dei tre profili evidenziati avrebbe potuto dar vita ad una questione autonoma, come è dimostrato se non altro dal fatto che, laddove le censure del giudice rimettente fossero state separatamente accolte, ciò si sarebbe inevitabilmente tradotto nell'utilizzo, da parte della Corte, di tre diverse tecniche

^{4[4]} Laddove, si osservi, l'autonomia di questa seconda censura rispetto alla prima è dimostrata, oltre da quanto evidenziemo, tra un attimo, nel testo, anche dal fatto che un conto è ritenere illegittima, *ut sic*, una composizione paritaria dell'organo in questione, altra cosa è ritenere costituzionalmente necessaria la presenza maggioritaria di una delle sue componenti, all'uopo specificamente individuata.

decisionali: e cioè, rispettivamente, nell'adozione di una pronuncia di accoglimento *tout court*, oppure di una sentenza additiva “di principio” o ancora di una pronuncia additiva “tradizionale”. Ed è del resto significativo notare che, nel difendere la disciplina impugnata, l'Avvocatura dello Stato non si è affatto limitata a sostenere l'inammissibilità delle richieste *sub* (B) e (C) – ritenendo, quindi, assorbita ogni altra censura – ma abbia reputato, invece, necessario motivare anche in relazione alla *quaestio sub* (A)^{5[5]}, sostenendone, esplicitamente, l'infondatezza.

Ora, la Consulta, al contrario, di fronte al complesso atteggiarsi del problema di legittimità costituzionale che era sottoposto alla sua attenzione, si pronuncia unicamente sulle ultime due doglianze menzionate.

Da un lato, infatti, come già ricordato, Essa evidenzia, convincentemente – per quel che concerne il profilo *sub* (C) – che l'incertezza del *petitum* che derivava dall'espressione «quanto meno» rendeva inammissibile la richiesta di adottare una pronuncia additiva “di regole”, allo scopo di “riscrivere”, puntualmente, la composizione prevista per il Consiglio di presidenza.

In secondo luogo, con riferimento alla censura *sub* (B), la Corte giunge alla medesima conclusione negando, in buona sostanza – anche se con qualche forzatura, a parere di chi scrive – l'autonomia di questo specifico aspetto della questione sollevata dal giudice rimettente rispetto all'altro già esaminato. La Consulta, infatti, ricorda, a tal proposito, che la difesa dell'Associazione magistrati della Corte dei

^{5[5]} Cfr. infatti, al riguardo, quanto si legge, rispettivamente, nei punti 3.2.3. e 3.3.2. del *Ritenuto in fatto*.

conti, nel tentativo di evitare una pronuncia di inammissibilità da parte del giudice delle leggi, aveva sostenuto che l'intervento richiesto dal TAR del Lazio era «limitato ad una pura affermazione di principio», ovvero alla semplice asserzione che, all'interno dell'organo di garanzia, debba risultare prevalente la componente rappresentativa dei magistrati contabili. Ciò che si sarebbe quindi tradotto nell'adozione di una pronuncia additiva a dispositivo generico, attraverso cui riconoscere, sì, siffatta necessità costituzionale, lasciando, però, a un futuro intervento dell'organo legislativo il compito di determinare, con maggior precisione, la misura di tale prevalenza. La Corte, tuttavia, dichiara inammissibile anche questa richiesta istituendo una stretta connessione tra i due profili della *quaestio legitimatis* sintetizzati, *supra, sub* (B) e (C). E quindi affermando che, nel caso di specie, non veniva chiesto alla Corte costituzionale un intervento «limitato ad una pura affermazione di principio, ... ma esteso all'individuazione di un concreto rapporto numerico», giacché il giudice *a quo* «indica, con formula dubitativa, la soglia minima» di tale rapporto, «mediante l'espressione “quanto meno”», il che «implica logicamente la preferibilità, secondo il rimettente, di altri rapporti, che vedessero una presenza più elevata di membri togati eletti».

La Corte, infine – come anticipato – non si pronuncia sulla censura *sub* (A). Né potrebbe sostenersi, al riguardo, che la risposta, sul punto, è ricavabile, implicitamente, da quel passaggio della sentenza in esame in cui si legge che «il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici” ... può essere variamente fissato dal legislatore», perché, per un verso, come vedremo, nulla autorizza, a

seguito di un corretto bilanciamento degli interessi costituzionali che entrano in gioco nella fattispecie, ad interpretare il significato dell'avverbio «variamente» utilizzato dalla Corte – e peraltro dalla stessa non ulteriormente precisato – come sinonimo di «liberamente»; e per l'altro, in ogni caso, anche accedendo a una ricostruzione del genere, resta il fatto che la Consulta avrebbe dovuto affiancare ad un dispositivo di inammissibilità un dispositivo di infondatezza, relativo, per l'appunto, in maniera specifica, al profilo in parola della *quaestio* sindacata.

3.2.1. *Il quesito rimasto insoluto.*

In definitiva, pertanto, si ha come l'impressione che la Corte costituzionale, forse non unanime al suo interno circa la decisione da adottare, abbia preferito glissare sul problema di merito che era sotteso alla doglianza *sub* (A) – dichiarandola, dunque, anch'essa inammissibile – quando però, a stretto rigore, un dispositivo del genere non poteva che riguardare i profili *sub* (B) e (C)^{6[6]}. Limitandosi, quindi, ad indicare, in tema di tutela dell'indipendenza dei giudici speciali, una serie di vincoli

^{6[6]} Sotto questo profilo, pertanto, la pronuncia che qui si commenta si espone alle medesime critiche che sono state mosse ad una delle *species* che compongono il *genus* delle decisioni di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata», se è vero che anche in questa ipotesi la Corte utilizza la necessità di non invadere il campo riservato agli organi legislativi quale argomento che si dimostra non pertinente: in tema, *amplius*, mi sia concesso rinviare a R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 82 ss. ed *ivi* ulteriori richiami bibliografici.

costituzionali estremamente generici^{7[7]} (e su cui, probabilmente – proprio per questo motivo – un accordo, invece, esisteva), ma non rispondendo, in ultima analisi, al quesito principale che le era stato rivolto dal giudice rimettente: è conforme a Costituzione la composizione di un organo di garanzia di una magistratura non ordinaria che preveda, al suo interno, in egual numero, membri “laici” e “togati” elettivi?

4. Sulla legittimità costituzionale della composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Procedendo dall’analisi critica delle scarse riflessioni sviluppate, sul punto, dai giudici della Consulta, cercherò di fornire una risposta a tale quesito.

4.1. Gli organi di garanzia delle magistrature speciali e il “modello” previsto dall’art. 104 Cost.

Così, innanzitutto, il fatto che la conformazione organizzativa degli organi di “autogoverno” (*rectius*: di “garanzia”)^{8[8]} delle magistrature speciali non debba

^{7[7]} Sono quelli ricordati, nel par. 2, ai punti *b1), b2) e b3)* e su cui torneremo nel prosieguo della trattazione.

^{8[8]} Come precisa oggi la Corte (ma per l’affermazione secondo cui l’espressione “autogoverno” sembra «da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica» cfr. già Corte costituzionale, sent. n. 142 del 1973). Più in

necessariamente ricalcare il modello tratteggiato, dalla Costituzione, per il Consiglio superiore della magistratura, mi pare affermazione non soltanto corretta, per i motivi che tra un attimo evidenzierò, ma anche condivisa dalla dottrina assolutamente maggioritaria^{9[9]} e del resto rispondente ad affermazioni che risultano risalenti e pacifche nella stessa giurisprudenza del giudice delle leggi^{10[10]}.

Un conto, infatti, è rilevare l'esigenza, imposta dal dettato costituzionale, di assicurare a ogni magistratura quell'autonomia istituzionale (o indipendenza "esterna") che è presupposto imprescindibile dell'indipendenza (questa volta "interna")^{11[11]} che va garantita ad ogni suo membro^{12[12]}; altra cosa è sostenere che un

particolare, in senso critico in ordine all'utilizzazione di tale espressione con riguardo agli organi di garanzia delle magistrature speciali v. per tutti G. ARMAO, *Il Consiglio della magistratura militare: un nuovo modello per la riforma degli organi di "autogoverno" delle magistrature speciali*, in *Foro amm.* 1990, 2235-2236.

^{9[9]} Cfr. almeno, in tal senso, le conclusioni cui giunge l'unico studio monografico dedicato al tema degli organi di garanzia delle magistrature speciali: A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli, 1996, 433.

^{10[10]} Oltre all'odierna pronuncia si veda, infatti – e a titolo meramente esemplificativo – per l'affermazione secondo cui «il requisito dell'indipendenza dei giudici speciali ... deve essere considerato in relazione ai particolari aspetti di ciascun tipo di giurisdizione», la sent. n. 43 del 1964 (la quale si richiama, sul punto, alla sent. n. 108 del 1962).

^{11[11]} Due sono, infatti, di norma, le accezioni in cui si parla di indipendenza (rispettivamente: interna ed esterna) del giudice, «a seconda che si abbia riguardo al profilo attinente all'esercizio delle attribuzioni che ai giudici sono affidate, ovvero all'assetto organizzativo del potere giurisdizionale (o di sue parti in relazione agli altri poteri)» (la definizione è tratta da S. BARTOLE, voce *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1989, 1).

risultato del genere può essere raggiunto, *in parte qua*, solo attraverso una determinata conformazione dell’organo di garanzia cui fa capo quella specifica giurisdizione, tale per cui lo stesso deve pedissequamente rifarsi allo schema ricavabile dall’art. 104 Cost. Con il che, a ben vedere, si finirebbe per contraddirsi, *in radice*, la ragione stessa che ha indotto il Costituente a mantenere le giurisdizioni speciali di cui al precedente art. 103, e che consiste, com’è risaputo^{13[13]}, nella presa d’atto che alcune delle peculiarità che contraddistinguono tali giurisdizioni appaiono, per l’appunto, difficilmente riconducibili ad unità^{14[14]}.

4.2. Il carattere “rinforzato” della riserva di legge contenuta nell’art. 108, comma 2, Cost.

Ciò non significa, tuttavia, voler sostenere che la «generica affermazione di indipendenza contenuta nell’art. 108» rappresenta un «totale rinvio alla

^{12[12]} Sul carattere strumentale della garanzia dell’autonomia rispetto a quella dell’indipendenza cfr., *ex plurimis*, R. ROMBOLI - S. PANIZZA, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 380 ss. ed Autori *ivi* richiamati a nota 72.

^{13[13]} Al di là, si potrebbe aggiungere, di alcune resistenze di natura corporativa che influirono sicuramente sulla decisione di non accogliere la proposta propugnata da Calamandrei, la quale prevedeva, tra l’altro, la soppressione delle funzioni giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato.

^{14[14]} Cfr. ad esempio, in tal senso, M. R. MORELLI, *Artt. 102-103*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 641; e G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA (già diretto da) A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione* (artt. 99-103), Bologna-Roma, 1994, 66 ss. e 132.

discrezionalità del legislatore in materia di indipendenza dei giudici diversi dall'ordinario»^{15[15]}. Se si considera, infatti, a tacer d'altro^{16[16]}:

a) l'espressa previsione, nel testo costituzionale, di regole e principi volti a garantire la retta formazione e la compiuta espressione del convincimento del giudice (si noti: di qualsiasi giudice), tra cui l'imposizione dell'obbligo del contraddittorio e del dovere di motivare «(t)utti i provvedimenti giurisdizionali» (artt. 24, comma 2 e 111, commi 2 e 6);

b) la portata generale del principio del giudice «naturale precostituito per legge», di cui all'art. 25, comma 1, Cost.;

e soprattutto: *c)* l'esistenza di una norma di chiusura dell'intero sistema costituzionale delle garanzie previste a tutela dell'indipendenza dell'attività giurisdizionale, coincidente con il principio, di generale applicazione, secondo cui «i giudici (tutti i giudici) sono soggetti soltanto alla legge» (art. 101, comma 2, Cost.);

mi pare corretto affermare che se si procede a una lettura sistematica (e non parcellizzata) della Carta costituzionale si giunge ad acclarare l'esistenza di un

^{15[15]} Così, invece, A. M. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, Napoli, 1995, 221, sulla scia, peraltro, di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 1275, il quale definiva l'art. 108, comma 2, Cost. come un «generico e platonico mandato al legislatore». In senso contrario, tra gli altri, cfr. V. ONIDA, voce *Giurisdizione speciale*, in *Nov.mo dig. it.*, App., III, Torino, 1982, 1072.

^{16[16]} Il riferimento è ad altri argomenti ricavabili dall'intenzione del legislatore e dall'analisi lessicale dell'art. 108, comma 2, Cost., per i quali rinvio a R. PINARDI, «Autogoverno» ed indipendenza dei giudici speciali: riflessioni sulla composizione prevista per il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, in *Giur. cost.* 1996, 3315 ss.

indirizzo di «omogeneità, voluta dalla Costituzione, degli *status* e delle garanzie di indipendenza, interna ed esterna, di tutti i soggetti che esercitano funzioni giurisdizionali»^{17[17]}. Per cui, se è innegabile che ad una regolamentazione espressa degli istituti che assicurano tale indipendenza ai componenti della magistratura ordinaria (art. 104 ss.: “autogoverno”, assunzione per concorso, inamovibilità, ecc.) corrisponde, in Costituzione, un semplice rinvio, alla legge, del compito di prevedere le modalità concrete che dovranno garantire il medesimo risultato in rapporto ai membri delle giurisdizioni speciali (art. 108, comma 2); è altrettanto evidente, però, che la Carta del '48 – se considerata, lo ripeto, nel suo complesso – delinea già, per quel che concerne le condizioni di autonomia e di indipendenza di tutti i componenti delle diverse magistrature, un unico «modo di essere generale dei soggetti-giudici cui è affidato l'esercizio della giurisdizione»^{18[18]}. Da cui discende la necessità di non riconoscere una libertà assoluta, a favore delle Assemblee legislative, nel riempire di contenuti positivi il rinvio operato dall'art. 108, comma 2, Cost., ma di ritenere, viceversa, condivisibile la tesi, anche oggi ribadita dai giudici della Consulta^{19[19]}, circa la natura “rinforzata” della riserva di legge *ivi* contenuta. La quale, quindi^{20[20]}, «consente di guardare all'attuazione legislativa del canone dell'indipendenza dei

^{17[17]} In termini G. SILVESTRI, *Giudici ordinari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana*, in AA.Vv., *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, 726.

^{18[18]} Così, ancora, G. SILVESTRI, *Giudici ordinari*, cit., 714.

^{19[19]} Cfr. tra le prime, in tema, Corte costituzionale, sent. n. 108 del 1962.

^{20[20]} Per utilizzare le parole di A. D'ALOIA, *L'autogoverno*, cit., 431.

giudici non ordinari in chiave non tanto discrezionale, ... quanto piuttosto “vincolata” nei suoi contenuti ad alcuni fondamentali parametri costituzionali».

4.3. *Sulla necessaria compresenza di membri “laici” e “togati” elettivi.*

Ma quali sono per l'appunto, tali parametri?

Nella sentenza in esame la Corte costituzionale si accontenta di affermare, come già evidenziato, con riflessioni che ritengo pienamente condivisibili, che tra le garanzie istituzionali che sono poste a tutela dell'indipendenza dei giudici non ordinari vanno ricomprese, secondo Costituzione, le seguenti due: per un verso, la necessità «che un organo di garanzia debba ... esserci, sul presupposto che “l'indipendenza è ... forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale”, ma “in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa ... degrada a velleitaria aspirazione”»^{21[21]}; e, per l'altro, che di tale organo «debbono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente

^{21[21]} Le frasi che la Consulta riporta tra virgolette sono tratte dalla sua precedente decisione n. 266 del 1988. In dottrina, in senso analogo, v. ad esempio I. LOLLI, *L'autogoverno delle giurisdizioni speciali: profili problematici e prospettive di riforma*, in *Giur. cost.* 1997, 2072 s., mentre per una posizione di segno contrario, cfr. G. ARMAO, *Il Consiglio*, cit., 2235, il quale afferma che, dato che l'art. 108, comma 2, Cost. «si limita ad indicare al legislatore la necessità di garantire mediante legge l'indipendenza dei giudici speciali», ne consegue che la stessa «istituzione di appositi organi di “autogoverno” per le magistrature amministrative, contabile e militare, analoghi per struttura e competenze al C.S.M., va considerata ... frutto di una discrezionale valutazione del legislatore».

tutelati, ad evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in “caste” autoreferenziali»^{22[22]}.

Nulla è detto, tuttavia, circa il rapporto numerico che deve regolare la compresenza di tali componenti. O, meglio: la Consulta – lo si è già rilevato – si limita, al riguardo, ad affermare, in maniera del tutto generica, che la quota rispettiva di membri “laici” e “togati” eletti «può essere variamente fissat[a] dal legislatore».

Ora, come va interpretata quest’affermazione della Corte? È davvero lecito (o finanche doveroso), alla luce di quanto dispone la Carta costituzionale, ritenere che le Assemblee legislative possano conformare l’organo di garanzia delle singole magistrature speciali come meglio credono, fermo restando l’unico obbligo di prevedere la presenza (magari anche solo simbolica) di entrambe le componenti appena menzionate? E questo, più in particolare, vale fino al punto di ritenere esente da censure d’incostituzionalità anche una disciplina che prevedesse che tale organo è composto, in maggioranza (se non addirittura nella sua quasi totalità) da soggetti estranei all’ordine giudiziario? L’avverbio «variamente», in altre parole, deve leggersi come sinonimo di «liberamente», o va anch’esso declinato secondo direttive desumibili dal testo costituzionale?

4.4. Un bilanciamento diseguale.

^{22[22]} Sul punto cfr., volendo, R. PINARDI, «Autogoverno», cit., 3322-3323 e gli Autori *ivi* richiamati.

Partirei, nel tentativo di fornire una risposta plausibile a questi quesiti, da un’osservazione che si legge anche nell’odierna pronuncia – e che mi pare, del resto, difficilmente contestabile – secondo cui la conformazione organizzativa che caratterizza gli organi di garanzia deve contemperare, tra loro, due diversi interessi costituzionali: l’esigenza di pervenire ad una tutela adeguata dell’indipendenza dei membri dell’ordine giudiziario e l’esigenza di «evitare il mero cortocircuito istituzione-corporazione»^{23[23]}, tramite l’introduzione, all’interno dell’organo di “autogoverno”, di soggetti che non esercitino funzioni giurisdizionali.

Ebbene, contemperare significa bilanciare. Senonché, ritengo, sui due piatti della metaforica bilancia a disposizione del giudice delle leggi le esigenze di cui si discute non pesano (*rectius*: non devono pesare, secondo Costituzione) nella medesima misura.

Così, da un lato, il secondo dei requisiti poc’anzi individuati deve ritenersi rispettato anche qualora la disciplina che regola la composizione dell’organo di garanzia stabilisca che la partecipazione di membri non togati è minoritaria. Dato che, a ben vedere, se è corretto sostenere, come ho tentato di dimostrare con riferimento alla conformazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa prima della riforma operata con l. n. 205 del 2000^{24[24]}, che l’assenza

^{23[23]} L’efficace espressione è mutuata da G. CARBONE, *Art. 100*, cit., 135.

^{24[24]} Cfr., al riguardo, le riflessioni sviluppate in R. PINARDI, «*Autogoverno*», cit., 3307 ss. Ricordo, infatti, che, prima dell’entrata in vigore della legge in parola, l’organo di garanzia della magistratura amministrativa era composto unicamente da soggetti provenienti dallo stesso ordine giudiziario.

di questa componente comporta l'illegittimità costituzionale della normativa che così dispone, lo è altrettanto, mi pare, affermare che non necessariamente i membri esterni alla magistratura devono risultare in maggioranza all'interno dell'organo di “autogoverno”, dato che già il fatto che sia prevista una loro presenza (non numericamente insignificante, si potrebbe aggiungere) scongiura il pericolo del formarsi di “caste chiuse”^{25[25]}, e dunque soddisfa la seconda delle esigenze costituzionali poc’anzi menzionate.

Lo stesso non può dirsi, tuttavia, a proposito dell'altra componente costituzionalmente necessaria che caratterizza gli organi di garanzia. Poiché procedendo dalla constatazione che la *ratio* (costituzionale) che è sottesa alla presenza di membri togati va individuata nell'esigenza, anche oggi ribadita dalla Consulta, di «evitare ... la dipendenza dei giudici dal potere politico», non vi è chi non veda come una mancata prevalenza numerica di tale componente finirebbe non tanto per contemperare, quanto piuttosto per disconoscere uno dei due interessi che stanno alla base della previsione di un organo di “autogoverno”, ponendosi dunque in contrasto con quel principio di autonomia (e quindi di indipendenza) delle magistrature non ordinarie che è sancito dal dettato costituzionale.

5. Per concludere. Componente elettiva e componente di diritto degli organi di garanzia.

^{25[25]} Come dimostra, d'altra parte, il fatto che l'art. 104, comma 4, Cost. prevede, come noto, per il Consiglio superiore della magistratura, una percentuale di membri non togati di un terzo.

Da quanto sin qui argomentato, pertanto, discende che l'art. 11, comma 8, della l. n. 15 del 2009, nella parte in cui prevede che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti è formato, in egual misura, da membri “laici” e “togati” elettivi, è in contrasto con l'art. 108, comma 2, Cost.^{26[26]}. Senonché, siffatta valutazione non può ancora ritenersi definitiva, giacché manca da prendere in considerazione un ultimo, importante tassello della complessa problematica *de qua*, non a caso oggetto di particolare attenzione sia da parte del giudice rimettente, sia da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Si tratta, più precisamente, della questione che riguarda la presenza di una componente di diritto all'interno del Consiglio di presidenza. Essa è formata, infatti, da tre magistrati contabili: il Presidente, il Procuratore generale e il Presidente aggiunto della Corte dei conti. Sicché se si guarda alla conformazione complessiva che è prevista per l'organo di garanzia, ci si accorge senza soverchie difficoltà che il rapporto numerico tra la componente “laica” e la componente “togata” risulta essere

^{26[26]} Va notato, del resto, che la composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti rappresenta, sotto questo profilo, un *unicum* nel panorama degli organi di garanzia delle magistrature speciali se è vero che il numero di membri “laici” e “togati” elettivi risulta, rispettivamente, di 4 e 10 per il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, di 1 e 2 per il Consiglio della magistratura militare e di 4 e 11 per il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Sicché è possibile affermare che gli altri organi di “autogoverno” delle magistrature non ordinarie ripropongono, grosso modo, il medesimo rapporto numerico che è previsto per il C.S.M., pur se tale soluzione – per quanto rilevato, *supra*, nel par. 4.1. – non deve ritenersi costituzionalmente obbligatoria.

non tanto di equivalenza, quanto piuttosto di prevalenza della seconda, se è vero che a fronte di quattro membri “laici” se ne contano sette “togati”, di cui tre, per l'appunto, di diritto e quattro elettivi.

Ora, la constatazione testé formulata sposta i termini (e quindi la soluzione) del problema che abbiamo sin qui esaminato?

La risposta dipende, ovviamente, dal significato che si intenda attribuire alla previsione di una componente non elettiva all'interno dell'organo di garanzia.

Nel pensiero del giudice rimettente, infatti^{27[27]}, appare comunque «necessaria» una «prevalenza ... della componente togata eletta dai magistrati», «al fine di assicurare l'autonomia e l'indipendenza» della magistratura contabile, stante «la diversa funzione svolta dalla componente togata elettiva rispetto a quella, di carattere prevalentemente istituzionale, assolta dai componenti di diritto».

In accordo con quanto argomentato, al contrario, dall'Avvocatura generale dello Stato, non si comprendono «le ragioni per cui i componenti togati di diritto debbano essere distinti dai membri eletti, tenuto conto del comune stato giuridico e delle modalità di designazione». Dato che due di tali componenti «(Procuratore generale e Presidente aggiunto) sono “eletti”, sia pure in maniera indiretta, dalla stessa base elettorale, poiché la loro nomina – ancorché discendente da un provvedimento formale dell'Autorità politica – è il risultato di una designazione che proviene dal

^{27[27]} Così come ricostruito dalla Corte costituzionale nel *Ritenuto in fatto* dell'odierna pronuncia (la medesima precisazione vale anche per le frasi riportate di seguito tra virgolette e attribuibili all'Avvocatura dello Stato).

Consiglio di presidenza»; mentre il Presidente della Corte dei conti è, sì, «designato dall’Autorità politica», ma «sentito l’avviso» dell’organo di garanzia.

Ebbene, senza poter esaminare, in questa sede, con la dovuta ampiezza e profondità d’indagine, i presupposti di natura teorica che stanno alla base di queste affermazioni, mi sembra plausibile sostenere che il ragionamento sviluppato dal giudice *a quo* risulta, sul punto, più convincente.

Le argomentazioni prospettate dalla difesa erariale, infatti, si risolvono, se ben si considera, in una mera petizione di principio, nella misura in cui con le stesse si vorrebbe dimostrare l’autonomia dal Governo della componente di diritto del Consiglio di presidenza – e quindi la natura egualmente rappresentativa dell’ordine giudiziario che sarebbe attribuibile a tale componente – evidenziando come la designazione dei tre membri non eletti venga a dipendere, in ultima analisi, e sia pure in diversa misura, da una scelta ascrivibile all’organo di garanzia. Il cui carattere di autonomia, però, dal potere politico è proprio quello che ancora deve essere dimostrato.

Se si considera, invece, da un lato, che la presenza di una componente di diritto all’interno del Consiglio di presidenza della Corte dei conti sembra rispondere ad «una logica di direzione amministrativa» della magistratura contabile che è ricollegabile, come è stato giustamente posto in rilievo, all’impostazione

storicamente “verticistica”» che caratterizza tale giurisdizione^{28[28]}; e che, d’altra parte e più in generale^{29[29]}, la formazione degli organi di “autogoverno” «attraverso elezioni interne ai rispettivi ordini appare una soluzione coerente, anzi coessenziale al quadro dei principi e dei contenuti ricavabili dal disegno costituzionale, relativamente all’autonomia e all’indipendenza delle singole magistrature», ritengo corretto concludere che le due *species* di membri “togati” che compongono l’organo in parola non possono essere tranquillamente accomunate sotto il profilo che qui viene in esame, dato che la loro presenza non sembra rispondere alla medesima *ratio* di garantire l’autonomia dell’ordine giudiziario di appartenenza. Con il che risulta confermato il giudizio di illegittimità costituzionale della composizione prevista per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti in rapporto alla previsione contenuta nell’art. 108, comma 2, Cost.

^{28[28]} Per la dimostrazione di questo assunto (specificamente riferito, peraltro, alla presidenza dell’organo in parola), nonché per le due frasi riportate tra virgolette, cfr. A. D’ALOIA, *L’autogoverno*, cit., 270.

^{29[29]} Come rileva ancora A. D’ALOIA, *L’autogoverno*, cit., 187.