



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 1 aprile 2009

N. Sezione 954/2009

La Sezione

OGGETTO:

Corte dei Conti

*Quesito sull'interpretazione della
l. 4 marzo 2009, n. 15 relativa alla
costituzione del Consiglio di
Presidenza della Corte dei Conti
per il quadriennio 2009/2013.*

Vista la richiesta prot. n. 7084 del 19
marzo 2009 con cui il Presidente della
Corte dei conti chiede il parere del

Consiglio di Stato in ordine al quesito in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Giuseppe
Severini;

PREMESSO che la Corte dei conti, in persona del Presidente,
domanda parere sull'interpretazione di alcune disposizioni normative della
l. 4 marzo 2009, n. 15 (art. 11, comma 8), circa la costituzione di quel
Consiglio di presidenza per il quadriennio 2009/2013.

Per quanto concerne l'ammissibilità di questa richiesta diretta, senza
l'intermediazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono
richiamate le considerazioni preliminari già svolte dal Consiglio di Stato -
Sezione Consultiva per gli atti normativi nel parere n. 1500/ 07 del 7
maggio 2007.

Nel merito, la Presidenza della Corte dei conti chiede un conforto interpretativo sulle seguenti questioni, evidenziando l'urgenza della risposta, stante l'obbligo di indire le elezioni ai sensi del comma 10, ultima parte, del citato art. 11, fra il 7 aprile e il 7 maggio 2009.

I

Modalità di elezione dei componenti "togati" del Consiglio di presidenza, in rappresentanza del corpus magistratuale.

In base all'art. 10, comma 2, l. 13 aprile 1988, n. 117, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti era composto da 17 membri, di cui 3 di diritto (Presidente, Presidente aggiunto e Procuratore generale), 4 eletti dalle Camere (componente "laica") e 10 eletti dai magistrati contabili (componente "togata").

Per questi ultimi il citato comma 2, lett. e), prevedeva la ripartizione "tra le qualifiche di presidente di sezione, consigliere o vice procuratore, primo referendario e referendario in proporzione alla rispettiva effettiva consistenza numerica quale risulta dal ruolo alla data del 1° gennaio dell'anno di costituzione dell'organo".

Nella vigenza di quella norma, i 10 (dieci) posti sono stati così ripartiti: 1 (uno) per i magistrati con qualifica di presidente di sezione; 7 (sette) per i magistrati con qualifica di consigliere o vice procuratore generale; 1 (uno) per i magistrati con qualifica di primo referendario o sostituto procuratore generale; 1 (uno) per i magistrati con qualifica di referendario o sostituto procuratore generale.

Ora, l'intervenuto art. 11, comma 8, secondo periodo, l. 4 marzo 2009, n. 15, ha previsto una riduzione della (sola) componente "togata" da 10 (dieci) a 4 (quattro) magistrati, stabilendo che gli stessi siano "eletti da tutti i magistrati della Corte".

Questa netta riduzione quantitativa sembra rendere sostanzialmente inapplicabile il previgente sistema di riserva dei posti per qualifica, tanto più ove si consideri, secondo un'interpretazione sistematica, che questo secondo periodo, adottando una compiuta e diversa formulazione, parrebbe aver sostituito *in toto* il comma 2 dell'art. 10.

Sussistono al riguardo diverse tesi interpretative, che rendono necessario l'approfondimento in sede consultiva.

II

Applicabilità della disposizione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62.

L'art. 10, comma 2-*bis*, della l. n. 117 del 1988, introdotto dall'art. 1 d.lgs. 7 febbraio 2006, n. 62, prevede che *“I componenti elettivi del Consiglio di presidenza durano in carica quattro anni e non sono nuovamente eleggibili per i successivi otto anni dalla scadenza dell'incarico”*.

Questa disposizione, ritenuta applicabile ai soli componenti “togati”, appare sostanzialmente coerente con quella di cui all'art. 7 l. 14 gennaio 1994, n. 20, riferita ai soli componenti “laici”.

Secondo una tesi emersa nel dibattito interno alla Corte dei conti, questo divieto di rieleggibilità dovrebbe ritenersi caducato a seguito dell'entrata in vigore della novella. Questa, determinando una diversa composizione del Consiglio di presidenza, avrebbe di fatto creato un nuovo *“organo di amministrazione del personale di magistratura”*.

A tale orientamento si contrappone l'osservazione, condivisa dal Presidente, che l'art. 11 l. n. 15 del 2009 ha soltanto ricalibrato la consistenza quantitativa (riduzione della componente “togata”) e che lo spettro funzionale (competenze esclusivamente attribuite per legge) del Consiglio di presidenza, salvaguardandone compiutamente le caratteristiche di organo a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati contabili (restano immutate, infatti, le funzioni relative alle assunzioni, alle assegnazioni ed ai trasferimenti, alle promozioni ed ai provvedimenti disciplinari, tipicamente richiamate dall'art. 105 Cost. quali emblemi della “magistraturalità” degli appartenenti al *corpus*).

CONSIDERATO:

Si pone preliminarmente la questione se il Consiglio di Stato possa essere investito direttamente di una richiesta di parere non già dal Governo, ma dal Presidente della Corte dei conti. Vale al riguardo rammentare – come fa la relazione – che la Sezione consultiva per gli atti normativi di questo Consiglio di Stato ha già ritenuto ammissibile una richiesta di parere proveniente, *omisso medio*, dalla Corte dei conti in persona del suo Presidente, trattandosi di richiesta proveniente da un organo in posizione di

autonomia e indipendenza, espressione dello Stato ordinamento, previsto dalla Costituzione (parere n. 1500/ 07 del 7 maggio 2007).

Ciò posto, e passando al merito del duplice quesito, va anzitutto rilevato che l'art. 11 (*Corte dei conti*) l. 4 marzo 2009, 15 (*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*) dispone al comma 8:

“Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge. E' composto dal Presidente della Corte, che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da quattro rappresentanti del Parlamento eletti ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera d), della legge 27 aprile 1982, n. 186, e successive modificazioni, e dell'art. 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. Ferme restando la promozione dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale e la relativa procedura, il Presidente della Corte ha le funzioni di iniziativa nel sottoporre al Consiglio di presidenza gli affari da trattare e può disporre che le questioni siano previamente istruite dalle commissioni ovvero sottoposte direttamente al plenum. Il Consiglio di presidenza, su proposta del Presidente della Corte, adotta idonei indicatori e strumenti di monitoraggio per misurare i livelli delle prestazioni lavorative rese dai magistrati. Il Presidente e i componenti del Consiglio di presidenza rispondono, per i danni causati nell'esercizio delle proprie funzioni, soltanto nei casi di dolo o colpa grave.”

Per quanto concerne le questioni interpretative controverse, la Sezione esprime il seguente parere.

Modalità di elezione dei componenti “togati” del Consiglio di presidenza, in rappresentanza del corpus magistratuale.

La dizione della disposizione dell’art. 11, comma 8, secondo periodo, (“*quattro magistrati eletti da tutti i magistrati della Corte*”) sembra risolvere esplicitamente, con la parola “*tutti*”, la questione nel senso della sopravvenuta indifferenza della funzione rappresentativa degli eletti, per modo che non vi è più tra i magistrati il riparto per qualifica dell’elettorato, attivo e passivo, precedente.

Alla stessa conclusione conduce l’esame sistematico dell’innovazione legislativa. Invero, la riduzione dei membri elettivi a *quattro* impedisce il permanere della presunzione di rappresentatività che la ripartizione precedente intendeva riservare alle varie qualifiche di magistrati della Corte dei conti. Non sfugge che se si argomentasse nell’unico senso ormai possibile in quella direzione, vale a dire dell’assegnazione di ciascuno dei quattro posti ormai disponibili a ciascuna delle quattro qualifiche, si avrebbe l’effetto deformante di una sovrarappresentanza numerica di una o più categorie e scapito di quella immaginabilmente più consistente, vale a dire quella dei “*consiglieri*”: e, per reciproco, una sottorappresentazione di questa. Il che contrasterebbe il principio stesso della rappresentanza, seppur *sui generis* come tra breve si rammenterà (e dell’immanenza di questo al principio di eguaglianza) che è alla base anche strutturale dell’autogoverno, ovvero dell’autoamministrazione (“*organo di amministrazione del personale di magistratura*”).

Per conseguenza, oggi si deve intendere che la rappresentanza dei quattro componenti elettivi sia promiscua, vale a dire non sia più ripartita, attivamente o passivamente, per qualifiche magistratuali. In sede elettorale, pertanto, l’elettorato attivo e passivo non saranno più ripartiti per qualifica.

II

Applicabilità della disposizione di cui all’art. 1 del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62.

Va anzitutto considerato sul piano costituzionale che l’art. 104, ultimo comma, Cost. dispone che i membri elettivi del Consiglio superiore della

magistratura – organo che rappresenta il paradigma costituzionale dell'autogoverno della magistratura - “*non sono immediatamente rieleggibili*”.

In questa disposizione si usa ravvisare la non assimilabilità della “*rappresentanza*” dei membri togati alla rappresentanza politica (la quale, per le assemblee elettive, non soffre di questa restrizione di ulteriore mandato).

Per tale ragione, la norma esprime un principio generale dell'autogoverno della magistratura che – nulla rilevando in contrario – sembra valere anche per le magistrature speciali.

Pertanto, se la riforma del Consiglio di presidenza della Corte dei conti dovesse essere interpretata nel senso dell'intervenuta abrogazione implicita dell'art. 10, comma 2-*bis*, l. 13 aprile 1988, 117, introdotto dall'art. 1 d.lgs. 7 febbraio 2006, n. 62, sul divieto di rieleggibilità (lì esteso a due mandati), si giungerebbe ad un risultato – l'avvenuta totale rimozione del vincolo di successiva ineleggibilità – che implicherebbe, contro il principio costituzionale che si è visto, qui invocabile in analogia, l'assimilazione di questa rappresentanza a quella politica. Poiché un tale risultato interpretativo andrebbe contro non solo il principio costituzionale, ma la stessa *ratio* della riforma, tesa ad accentuare la differenziazione tra funzione politica e funzione di “autoamministrazione”, ne deriva che si tratterebbe di risultato *contra tenorem rationis*, sia dal punto di vista costituzionale, che dal punto di vista settoriale.

Si aggiunga che, diversamente opinando, si arriverebbe ad un risultato paradossale sotto questa luce: quello della rieleggibilità per i componenti elettivi, e quello della non rieleggibilità per i componenti non togati, che continua ad essere stabilita dall'art. 7 l. 14 gennaio 1994, n. 20.

La conseguenza è che si deve ritenere tuttora in vigore il divieto di rieleggibilità per due mandati consecutivi, di cui al citato art. 10, comma 2-*bis*, l. n. 117 del 1988.

P.Q.M.

nei suesposti termini è il parere.

L'ESTENSORE
(*Giuseppe Severini*)

IL PRESIDENTE
(*Pasquale de Lise*)

IL SEGRETARIO
(Licia Grassucci)