

La Corte costituzionale respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla riforma della c.d. legge Pinto nella parte in cui impone la nomina, quale commissario *ad acta*, di un dirigente di seconda fascia dell'Amministrazione inadempiente.

**Corte costituzionale, sentenza 5 dicembre 2018, n. 225 – Pres. Lattanzi, Red. de Pretis**

**Giustizia amministrativa – Ottemperanza – Indennizzo per lesione del diritto alla ragionevole durata del processo – Commissario *ad acta* – Discrezionalità del g.a. nella nomina – Questioni manifestamente infondate di incostituzionalità.**

**Giustizia amministrativa – Ottemperanza – Indennizzo per lesione del diritto alla ragionevole durata del processo – Commissario *ad acta* – Dirigente dell'Amministrazione inadempiente – Violazione dei principi di effettività della tutela giurisdizionale e di indipendenza dei giudici speciali – Questioni infondate di incostituzionalità.**

*Sono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-sexies, comma 8, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, in riferimento agli artt. 104 e 108 della Costituzione, quest'ultimo con riguardo alla garanzia di indipendenza degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia (1).*

*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-sexies, comma 8, della legge n. 89 del 2001, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, in riferimento agli artt. 3, 24 e 108 Cost., quest'ultimo con riguardo alla garanzia di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali (2).*

(1-2) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato in parte manifestamente infondate e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per l'Umbria in ordine alla nuova disciplina della c.d. legge Pinto introdotta dalla legge di stabilità del 2016, con particolare riferimento al vincolo imposto al giudice amministrativo in relazione all'individuazione del commissario *ad acta* da nominare in sede di ottemperanza.

Le sollevate questioni di costituzionalità hanno avuto ad oggetto l'art. 5-sexies, comma 8, della legge 24 marzo 2001, n. 89, recante "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile" (c.d. "legge Pinto"), come introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della

legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, il quale dispone che “*qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge propongano l’azione di ottemperanza di cui al titolo I del libro quarto del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell’amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali. I compensi riconosciuti al commissario ad acta rientrano nell’onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti*”.

La rimessione alla Corte costituzionale è stata effettuata dal T.a.r. per l’Umbria, sez. I, con tre ordinanze del 16 novembre 2016 nn. 705 (oggetto della News US in data 17 novembre 2016), 706 e 707, relative a fattispecie simili e aventi il medesimo contenuto. Le fattispecie esaminate dal T.a.r. possono essere così sintetizzate:

- con tre sentenze del 25 febbraio 2016 il T.a.r. per l’Umbria aveva accolto i ricorsi proposti per conseguire l’attuazione di altrettanti decreti emessi dalla Corte d’appello di Perugia, di condanna del Ministro dell’economia e delle finanze al pagamento di eque riparazioni per irragionevole durata del processo, e aveva nominato quale commissario *ad acta* il direttore della locale filiale della Banca d’Italia, nelle funzioni di tesoreria provinciale dello Stato, per il caso in cui l’amministrazione soccombente non avesse adempiuto in un termine stabilito;
- con istanze del 4 aprile 2016, proposte ai sensi dell’art. 114, comma 6, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 il nominato direttore della filiale della Banca d’Italia aveva chiesto al suddetto T.a.r. di essere sollevato dall’incarico, deducendo che, in base alla novella introdotta dall’art. 1, comma 777, lettera l), della legge n. 208 del 2015, il giudice dell’ottemperanza deve nominare commissario *ad acta*, ove occorra, un dirigente dell’amministrazione soccombente.

Il giudice *a quo* ha richiamato due principi cardine in tema di commissario *ad acta* nel processo amministrativo: in base al primo, il commissario *ad acta* quale ausiliario del giudice deve essere dotato di imparzialità e terzietà; in base al secondo, il giudice amministrativo nella nomina del commissario deve godere di potere ampiamente discrezionale. Il T.a.r. per l’Umbria evidenzia quindi come la scelta del legislatore del 2016 si ponga in termini di netta rottura – pur se limitatamente al sistema della c.d. legge Pinto – rispetto ai principi sopra delineati, sia nella parte in cui viene stabilito che il commissario dovrà essere un soggetto interno alla PA inadempiente (commissario *intra moenia*), con ciò mettendo in dubbio la sussistenza della necessaria terzietà del medesimo, sia nella parte in cui si individua *ex lege* la categoria da cui attingere (dirigenti di seconda fascia amministrazione inadempiente), con ciò elidendo in sostanza il potere discrezionale di scelta ad opera del giudice

dell'ottemperanza. Verrebbero in tal modo ad essere violati i parametri costituzionali di cui agli artt. 24, 104, 108 e 3 Cost., in quanto:

- la necessità di scegliere un commissario indipendente deriva sia dall'art. 24 Cost. (principio di effettività della tutela che si estrinseca anche attraverso il diritto ad un giudice terzo ed imparziale, dunque equidistante) sia dall'art. 108 Cost. (secondo cui *"la legge assicura l'indipendenza ... degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia"*);
- l'ampia discrezionalità del GA nel potere di scelta del commissario più idoneo e imparziale scaturisce a sua volta dall'art. 104 Cost. (secondo cui *"la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"*) e, più in particolare, dall'art. 108, secondo comma, Cost. (*"la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali"*).

II. – La sentenza in rassegna giunge alle conclusioni di cui alle massime sopra riportate sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) risulta manifestamente infondata una prima questione sollevata in riferimento all'art. 108 Cost. perché:
  - a1) il rimettente lamenta in primo luogo la violazione, ad opera della norma censurata, della garanzia di indipendenza sancita dall'art. 108, secondo comma, Cost. a favore *"degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia"*, per tali dovendosi intendere, a suo avviso, anche gli ausiliari del giudice, come i commissari *ad acta*;
  - a2) ma secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tuttavia, l'art. 108 Cost. non è applicabile agli ausiliari del giudice, ma solo a chiunque, estraneo al personale della magistratura, partecipi all'amministrazione della giustizia con poteri e funzioni di natura giurisdizionale;
  - a3) pronunciandosi sulla figura del perito nel processo penale, ma esprimendo considerazioni riferibili a tutti gli ausiliari del giudice, la Corte costituzionale ha già affermato che tale interpretazione dell'art. 108 Cost. è suffragata dall'esame degli atti preparatori, e particolarmente dalla relazione del Comitato di coordinamento, ove si trova conferma che secondo l'intendimento del legislatore costituente, la garanzia costituzionale è volta a tutelare non solo l'indipendenza dei giudici togati ma anche di chiunque estraneo al personale della magistratura partecipi all'amministrazione della giustizia nelle sezioni specializzate, nella giuria etc., con la conseguenza che esula dall'ambito dei soggetti tutelati dalla norma il perito che non è certamente chiamato a svolgere funzioni di natura giurisdizionale;

- b) è risultata del pari manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata con riferimento all'art. 104 Cost. perché:
- b1) secondo il rimettente, l'art. 104 Cost, sancendo il principio di autonomia e indipendenza della magistratura, tutelerebbe la discrezionalità del giudice amministrativo nella scelta del commissario *ad acta* più idoneo e imparziale;
  - b2) come la Corte ha già avuto modo di precisare, tuttavia, la previsione costituzionale richiamata ha per oggetto le garanzie di indipendenza istituzionale della magistratura ordinaria considerata nel suo complesso e non delle giurisdizioni speciali, quale è quella del giudice amministrativo, per il quale le medesime garanzie trovano semmai fondamento nel già sopra ricordato art. 108 Cost;
- c) le ulteriori questioni riferite agli artt. 3, 24 e (con riguardo alla garanzia di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali) 108 Cost. sono state ritenute infondate perché:
- c1) esse si risolvono in una censura di irragionevolezza della norma contestata in tesi derivante dal non corretto bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica riconducibili all'art. 81 Cost. – che ispirano la scelta di far rientrare il compenso del commissario *ad acta* nell'onnicomprensività della sua retribuzione – e i principi di effettività della tutela giurisdizionale e di indipendenza dei giudici speciali; la prevalenza accordata dal legislatore alle prime avrebbe condotto a eliminare il potere discrezionale del giudice nella scelta del commissario, compromettendo così il diritto di difesa e la funzione giurisdizionale;
  - c2) la norma censurata costituisce una deroga alla regola desumibile dagli artt. 21 e 114 cod. proc. amm., che attribuiscono al giudice amministrativo in generale, e al giudice dell'ottemperanza in particolare, un ampio potere discrezionale nella scelta del commissario *ad acta* ritenuto più idoneo ad assolvere il compito che gli viene affidato; trattandosi di norma che incide sulla disciplina processuale deve essere richiamato il costante orientamento della Corte che riserva alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina;
  - c3) la nomina di un commissario *ad acta* appartenente all'amministrazione rimasta inottemperante non contrasta in via di principio con le esigenze

di indipendenza dei giudici speciali e di effettività della tutela giurisdizionale né appare irragionevole o arbitraria:

- c3.1) è coerente con la finalità di razionalizzare i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi, essendo il presupposto della disposizione che fa rientrare il compenso del commissario nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti nominati;
- c3.2) ad essa non è neppure estraneo lo scopo – riconducibile anch'esso a un intento di contenimento dei costi – di rimediare all'inerzia dell'amministrazione mediante l'ausilio di un commissario *ad acta* dotato non solo delle necessarie competenze tecnico-contabili, ma anche della specifica e diretta conoscenza della gestione del bilancio dell'amministrazione inadempiente, ciò che può agevolare una sollecita soddisfazione del credito anche nei casi in cui sia necessario individuare fondi diversi da quelli stanziati nei pertinenti capitoli di bilancio;
- c3.3) la scelta del commissario non richiede comunque l'intervento dell'autorità amministrativa, in quanto la nomina deve essere effettuata dal giudice nell'ambito di una specifica categoria indicata dalla legge, costituita dai dirigenti dell'amministrazione soccombente con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali, essendo dunque scongiurato il *vulnus* al principio di indipendenza che si ravvisa quando si impone al giudice di richiedere l'indicazione dell'ausiliario alla pubblica amministrazione, condizionando a un atto vincolante di quest'ultima l'esercizio della funzione giurisdizionale; il giudice non è qui completamente vincolato nell'individuazione del soggetto da nominare, conservando comunque, nell'ipotesi in cui, come normalmente accade, nell'ambito dell'amministrazione interessata vi siano più dirigenti di seconda fascia, il potere di scegliere tra essi;
- c3.4) i dubbi sull'imparzialità dell'ausiliario, del quale il giudice *a quo* paventa il condizionamento in conseguenza della sua appartenenza all'amministrazione soccombente, sono esclusi dal fatto che, nei giudizi di ottemperanza *ex lege* n. 89 del 2001, il commissario *ad acta* esercita un'attività di carattere esecutivo,

che si estrinseca in un pagamento, vincolata sia nell'*an* che nel *quomodo*;

- c3.5) il giudice conserva inalterati i poteri di controllo e di vigilanza sull'attività del commissario ex art. 114 cod. proc. amm., e gli atti di quest'ultimo sono pur sempre impugnabili dalle parti mediante reclamo allo stesso giudice dell'ottemperanza; in aggiunta a ciò va ricordato che il commissario rimane comunque soggetto alle responsabilità di natura penale e contabile conseguenti all'omessa o ritardata esecuzione dell'incarico, mentre a presidio della sua imparzialità continua poi ad operare l'istituto della ricusazione, ex artt. 20, comma 2, e 21 cod. proc. amm;
- c3.6) il limite alla discrezionalità del giudice dell'ottemperanza nella scelta del commissario nella procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo (in deroga a quanto previsto per le procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione) trova la sua giustificazione nella specificità di tale procedura, come ha recentemente messo in evidenza la stessa Corte, in occasione dello scrutinio di altre disposizioni dello stesso art. 5-*sexies*, richiamando le peculiarità e le dimensioni del corrispondente debito dell'amministrazione nonché il rilevante numero dei processi attivati per la sua esecuzione (sentenza n. 135 del 2018).

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- d) sulla non applicabilità delle garanzie di indipendenza di cui all'art. 108, comma 2, Cost. agli ausiliari del giudice si vedano: Corte cost., 14 luglio 1982, n. 135 in *Foro it.*, 1983, I, 21, *Riv. pen.*, 1982, 843, *Cass. pen.*, 1983, 13, *Riv. it. medicina legale*, 1983, 735, riferita al perito nel processo penale; Corte cost., 28 gennaio 1981, n. 2 in *Giur. it.*, 1981, I, 1, 485 e *Giur. costit.*, 1981, I, 19; Corte cost., 26 giugno 1974, n. 190; Corte cost., 12 novembre 1964, n. 86 (ord.);
- e) sul commissario *ad acta* nel processo amministrativo cfr. F.G SCOCA, *commento all'art. 21 c.p.a.* in A. QUARANTA, V. LOPILATO (a cura di), *Il processo amministrativo*, Milano, 2011, 231; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2017, IV ed., 537;
- f) sull'art. 104 Cost. come riferito alle garanzie di indipendenza istituzionale della magistratura ordinaria considerata nel suo complesso e non delle giurisdizioni

speciali, quale è quella del giudice amministrativo, per il quale le medesime garanzie trovano semmai fondamento nell'art. 108 Cost., cfr. Corte cost., 24 ottobre 2000, n. 433 in *Foro it.*, 2001, I, 430, *Giust. civ.*, 2001, I, 297, *Corriere trib.*, 2001, 1511, con nota di LAMBERTI, *Giur. costit.*, 2000, 4411, con nota di MARELLO;

- g) sull'orientamento della Corte costituzionale che riserva alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina cfr. Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44 in *Foro it.*, 2016, I, 1529, con nota di ROMBOLI, *Corriere trib.*, 2016, 1300, con nota di CERIONI, *Giur. it.*, 2016, 2144 (m), con nota di GUIDARA; Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 10 in *Giur. costit.*, 2013, 239, con nota di CAPONI e *Riv. dir. proc.*, 2013, 1538, con nota di SANDULLI; Corte cost., 20 giugno 2008, n. 221 in *Foro it.*, 2009, I, 1336, con nota di POLISENO e *Società*, 2009, 239, con nota di GROSSI;
- h) sulla specifica disciplina di cui all'art. 5-*sexies* della legge n. 89 del 2001 si vedano:

- h1) T.a.r. per la Liguria, sez. II, ordinanza 17 ottobre 2016, n. 1007 (oggetto della News US in data 24 ottobre 2016), che ha sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 5 della citata disposizione che preclude l'esecuzione forzata in un termine decorrente dal rilascio da parte del creditore all'Amministrazione debitrice di una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto, per violazione degli artt. 3, 24 commi 1 e 2, 111 commi 1 e 2, 113 comma 2, 117 comma 1 Cost.;
- h2) la questione sollevata dal T.a.r. per la Liguria è stata decisa da Corte cost., sentenza 26 giugno 2018, n. 135 (oggetto della News US in data 10 luglio 2018), che l'ha dichiarata infondata;
- h3) T.a.r. per il Piemonte, sez. I, ordinanza 28 marzo 2017, n. 418 (oggetto della News US in data 31 marzo 2017) che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la valutazione del meccanismo procedimentale di cui allo stesso art. 5-*sexies* cit. per valutarne la compatibilità europea, ciò con particolare riferimento all'ipotesi in cui l' "equa riparazione" sia stata riconosciuta in relazione alla irragionevole durata di un procedimento civile con implicazioni transazionali, o comunque in materia che rientra nelle competenze della Unione Europea e/o in materia per la quale l'Unione Europea preveda il reciproco riconoscimento dei titoli giudiziari;

- i) sulla c.d. legge Pinto si rinvia agli ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza di cui alle citate News US in data 24 ottobre 2016, 31 marzo 2017 e 10 luglio 2018, ricordando, tra le ultime pronunce:
- i1) Cass. civ., sez. II, 4 gennaio 2018, n. 63, in *Foro it.*, 2018, I, 483, secondo cui l'indennizzo spettante per l'eccessiva durata del processo amministrativo è dovuto anche nel caso di avvenuta dichiarazione di perenzione;
  - i2) Cass. civ., sez. II, 4 gennaio 2018, n. 64, in *Foro it.*, 2018, I, 482, secondo cui *"l'indennizzo spettante per l'eccessiva durata del processo amministrativo va commisurato all'intera durata di questo fin dal suo inizio e non al solo periodo successivo alla presentazione dell'istanza di prelievo"*;
  - i3) Cass. civ., sez. II, 3 novembre 2017, n. 26221, in *Foro it.*, 2018, I, 205, con nota di richiami di BUCCIANTE (alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali), secondo cui *"in tema di irragionevole durata del processo amministrativo, è rilevante e non manifestamente infondata, e va pertanto rimessa alla corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, 2° comma, d.l. n. 112 del 2008, conv. con modif. dalla l. n. 133 del 2008, come modificato dall'art. 3, 23° comma, dell'all. 4 al d.leg. n. 104 del 2010 e dall'art. 1, 3° comma, lett. a), n. 6), d.leg. n. 195 del 2011, per contrasto con l'art. 117, 1° comma, cost. in relazione agli art. 6 e 46 Cedu, nella parte in cui, relativamente ai giudizi pendenti alla data del 16 settembre 2010 e per la loro intera durata, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo"*;
  - i4) Cass. civ., 3 febbraio 2017, n. 2995, in *Mass.*, 2017, 110, che ha ritenuto legittima la liquidazione di un indennizzo inferiore alla soglia minima di 500 euro per anno, in considerazione, tra l'altro, della *"presentazione dell'istanza di prelievo a distanza di molti anni" dalla instaurazione del giudizio amministrativo*;
- j) sulla eventuale spettanza di un compenso aggiuntivo per il dirigente dell'amministrazione soccombente che ha svolto l'incarico di commissario ad acta per l'esecuzione di decisioni in materia di "legge Pinto" si veda, in senso negativo, T.a.r. per il Molise, ordinanza 8 ottobre 2018, n. 589 – Pres. ed Est. Silvestri.