CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **225/2018** (ECLI:IT:COST:2018:225)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Camera di Consiglio del **24/10/2018**; Decisione del **25/10/2018**
Deposito del **05/12/2018**; Pubblicazione in G. U. **12/12/2018**
Norme impugnate: Art. 5 sexies, c. 8°, della legge 24/03/2001, n. 89, come introdotto dall'art. 1, c. 777°, lett. l), della legge 28/12/2015, n. 208.
Massime: **40983 40984 41010 41011 41012**
Atti decisi: **ordd. 18, 19 e 20/2017**

SENTENZA N. 225

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi 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)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con tre ordinanze del 16 novembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri da 18 a 20 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.– Con tre ordinanze del 16 novembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri da 18 a 20 del reg. ord. 2017, testualmente identiche, il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. «5-quinquies» (recte: «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» (cosiddetta "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)», per violazione degli artt. 3, 24, 104 e 108 della Costituzione.

La norma censurata dispone che «[q]ualora 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'onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti».

Le questioni sono sorte nel corso di giudizi di ottemperanza instaurati da creditori di somme liquidate a norma della legge n. 89 del 2001 e descritti dal rimettente nei termini seguenti.

Con tre sentenze del 25 febbraio 2016, il medesimo TAR 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 successive istanze del 4 aprile 2016, proposte ai sensi dell'art. 114, comma 6, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il nominato direttore della filiale della Banca d'Italia aveva chiesto al suddetto TAR 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.

Sentite le parti al fine di decidere su tali istanze, il TAR ha emesso le ordinanze di rimessione.

1.1.– Sulla rilevanza delle questioni, il giudice a quo osserva che, per provvedere sulle istanze di sostituzione del commissario ad acta e definire così i giudizi di ottemperanza, si deve necessariamente applicare la norma censurata, introdotta dalla legge n. 208 del 2015, che

vincola il giudice amministrativo a nominare commissario ad acta un dirigente di seconda fascia dell'amministrazione soccombente. Una diversa opzione interpretativa, costituzionalmente orientata, non sarebbe consentita dalla chiara lettera della legge, la cui applicabilità agli atti compiuti dopo la sua entrata in vigore, anche se relativi a giudizi instaurati in precedenza, deriverebbe dalle regole sulla successione delle leggi processuali nel tempo.

1.2.– Sulla non manifesta infondatezza, il giudice a quo osserva che di due principi occorre tenere conto in tema di disciplina della figura del commissario ad acta: da un lato il principio di «imparzialità e terzietà» del commissario ad acta, quale ausiliario del giudice, dall'altro quello del carattere ampiamente discrezionale del potere del giudice amministrativo nel nominarlo.

1.2.1.– Sotto il primo profilo, la qualità di ausiliario del giudice amministrativo, che quest'ultimo può nominare nelle ipotesi in cui «deve sostituirsi all'amministrazione», ex art. 21 cod. proc. amm., farebbe del commissario ad acta un organo la cui imparzialità e terzietà è riconducibile a quella costituzionalmente imposta al giudice stesso, sicché egli non dovrebbe essere legato a nessuna delle parti del processo, analogamente a quanto è prescritto per il giudice. Tale imparzialità sarebbe garantita dalla legge sia affidandone la nomina al giudice, sia prevedendo l'applicabilità anche al commissario degli istituti dell'astensione e della ricusazione, con il rinvio operato dal citato art. 21 all'art. 20, comma 2, cod. proc. amm.

La terzietà sarebbe altresì garantita dal fatto che la verifica dei provvedimenti adottati dal commissario ad acta spetta solo al giudice che lo ha nominato, non potendo tali provvedimenti essere unilateralmente modificati dalla pubblica amministrazione, ma solo contestati davanti allo stesso giudice con un apposito incidente di esecuzione. Il commissario ad acta sarebbe, in sostanza, un organo «paragiurisdizionale», che esercita un'attività «più pregnante e incisiva» degli altri ausiliari del giudice, in quanto non si limiterebbe a eseguire atti istruttori o «propulsivi», ma interverrebbe in sostituzione della pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue prerogative.

1.2.2.– Sotto il secondo profilo, il largo margine di apprezzamento, in capo al giudice amministrativo, dei requisiti e dell'identità del commissario ad acta, che connota l'elevato carattere fiduciario dell'incarico, risulterebbe con particolare evidenza dall'art. 21 cod. proc. amm., che non ribadisce, per la sua nomina, gli stessi vincoli cui è subordinata la nomina del consulente tecnico d'ufficio, quali l'iscrizione in specifici albi o comunque il possesso di particolare competenza tecnica, come prevede il precedente art. 19.

L'ampio potere discrezionale del giudice dell'ottemperanza, sia nel determinarsi per l'uno o per l'altro mezzo di esecuzione del giudicato, sia nella scelta eventuale del commissario ovvero dell'organo al quale demandarla, farebbero rientrare la nomina in questione nella sua «disponibilità».

1.3.– Ad avviso del giudice a quo, la necessità di scegliere un commissario ad acta indipendente deriverebbe sia dall'art. 24 Cost., in quanto «il principio di effettività della tutela […] si estrinseca anche attraverso il diritto ad un giudice terzo ed imparziale, quindi equidistante», sia dall'art. 108, secondo comma, Cost., ai sensi del quale «[l]a legge assicura l'indipendenza […] degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia». La discrezionalità del giudice amministrativo nella scelta del commissario più idoneo e imparziale scaturirebbe invece dal principio di autonomia e indipendenza della magistratura, ai sensi dell'art. 104 Cost., e più in particolare sempre dall'art. 108, secondo comma, Cost., secondo cui «[l]a legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali […]».

1.4.– La scelta operata dal legislatore con la norma censurata, anche se limitatamente al «sistema» della legge Pinto, si porrebbe in termini di netta rottura con i principi delineati, derogando a essi sia nella parte in cui prescrive che il commissario ad acta sia un soggetto

interno all'amministrazione inadempiente, mettendo in tal modo in dubbio la sua necessaria terzietà, sia nella parte in cui individua nei dirigenti di seconda fascia della stessa amministrazione la categoria alla quale obbligatoriamente attingere, elidendo così il potere discrezionale del giudice dell'ottemperanza.

1.4.1.– Secondo il rimettente, che richiama la giurisprudenza di questa Corte sul necessario bilanciamento tra diversi valori costituzionalmente rilevanti e protetti, tale scelta legislativa non sarebbe ragionevole, in quanto determinerebbe una deroga ingiustificata alle regole generali. I diritti fondamentali alla difesa, all'indipendenza del giudice e a quella dei suoi ausiliari risulterebbero sacrificati alle esigenze (tanto implicite quanto generiche) di contenimento della spesa pubblica riconducibili al disposto dell'art. 81 Cost., perseguite dalla previsione che fa rientrare i compensi del commissario intra moenia nell'onnicomprensività della sua retribuzione.

L'esigenza di indipendenza e terzietà del commissario ad acta rispetto all'amministrazione inadempiente sussisterebbe anche nel caso di attuazione di sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro, in quanto il commissario, «rivestendo in sostanza i connotati principali che sono propri della funzione amministrativa giustiziale», dovrebbe rimediare a eventuali patologie organizzative o funzionali della pubblica amministrazione. In particolare, dovrebbe procedere non solo a emettere gli atti di liquidazione e i relativi mandati, ma anche a stanziare le somme a bilancio, superando eventuali difficoltà dovute alla situazione finanziaria dell'ente, come l'esaurimento dei fondi in bilancio o la mancata disponibilità di cassa, che non costituiscono legittime cause di impedimento all'esecuzione del giudicato. Queste esigenze legittimerebbero il ricorso a strumenti incisivi quali il «pagamento in conto sospeso» o l'utilizzo di altri capitoli di spesa del ministero competente al pagamento, connotati da ampi margini di discrezionalità. Ad avviso del giudice a quo, si tratta di strumenti che un commissario ad acta «domestico» potrebbe avere difficoltà a impiegare, per la «probabile posizione di vulnerabilità in cui si verrebbe a trovare», considerata la possibile incidenza delle risorse così individuate su aree dell'amministrazione costituenti «appannaggio di quei superiori livelli di ordine gerarchico (dirigenti di prima fascia o capi di dipartimento) da cui tali capitoli dipendono». Le dinamiche organizzative interne ai singoli ministeri, «soprattutto di quelli ove un dirigente di seconda fascia coltiva legittime aspettative di carriera», potrebbero rendere dunque più difficile il procedimento diretto all'esecuzione del giudicato, con l'inevitabile allungamento dei tempi di pagamento e la conseguente maturazione di ulteriori interessi, anche moratori, che ridurrebbe o vanificherebbe il risparmio per la mancata corresponsione del compenso al commissario ad acta. Sarebbe così confermato il carattere ingiustificato della deroga introdotta dalla disposizione censurata.

2.– Con atti di identico contenuto, depositati in cancelleria il 13 marzo 2017, è intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o comunque per la manifesta infondatezza delle questioni.

2.1.– In primo luogo, difetterebbe totalmente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost.

Con riferimento invece all'art. 24 Cost., il giudice a quo si sarebbe limitato ad affermare tautologicamente che la nomina di un commissario ad acta come disciplinata dalla norma censurata inciderebbe sull'effettività della tutela goduta dalla parte, senza chiarire per quali ragioni un commissario così prescelto, che agisce sotto la direzione del giudice, limiterebbe il diritto di difesa in sede giurisdizionale, anche considerato che contro i suoi provvedimenti sono esperibili efficaci rimedi nella stessa sede.

Le questioni sarebbero inoltre inammissibili perché formulate in via puramente astratta, eventuale e ipotetica, giacché il riferimento ai possibili rischi di influenza del commissario ad

acta nelle sue scelte, derivanti dal suo inserimento, in posizione non apicale, in un'organizzazione nella quale «coltiva legittime prospettive di carriera», è prospettato esclusivamente per l'ipotesi in cui dovesse adottare provvedimenti discrezionali.

2.2.– Nel merito, l'interveniente premette che in base al codice del processo amministrativo i poteri preordinati all'esecuzione del titolo si concentrano nel giudice dell'ottemperanza anche nel caso di nomina di un commissario ad acta e che di conseguenza i poteri di quest'ultimo sarebbero decisamente limitati e comunque condizionati dalle direttive e dal controllo che permane in capo al giudice, la cui terzietà è in ogni caso garantita.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, dovrebbe essere mantenuta ferma la distinzione tra le due diverse attività svolte in sede di ottemperanza, quella più propriamente esecutiva, caratterizzata da doverosità e dall'assenza di margini per determinazioni difformi dall'adempimento, e quella consistente nell'esercizio di potestà pubbliche in senso proprio, nella quale potrebbe venire in rilievo un problema di libertà di valutazione da parte dell'ausiliario del giudice.

Secondo l'Avvocatura, il caso in esame rientrerebbe nell'ipotesi della «ottemperanza/esecuzione». Cosicché, anche qualora il commissario dovesse svolgere un'attività esulante dalla mera disposizione di pagamento, la stessa non sarebbe propriamente discrezionale, ma al più di natura discrezionale tecnica, e richiederebbe la conoscenza di strumenti tecnico-contabili che un estraneo all'amministrazione avrebbe maggiori difficoltà ad applicare, con la conseguenza che per soddisfare la pretesa del creditore sarebbero necessari tempi più lunghi, esattamente all'opposto di quanto paventato dal TAR.

Non si dovrebbe poi trascurare che il commissario ad acta, quale pubblico ufficiale, non potrebbe omettere o ritardare dolosamente la propria attività senza esporsi a gravi responsabilità. Sarebbe così escluso che la semplice posizione di dipendente dell'amministrazione valga ex se a escluderne l'indipendenza. Inoltre, nel caso di dubbio sulla sua terzietà sarebbe in ogni caso esperibile il rimedio della ricusazione ex art. 51 cod. proc. civ.

2.2.1.– Quanto alla denunciata irragionevolezza della deroga alla regola generale espressa nell'art. 21 cod. proc. amm. sulla libera scelta del giudice nella nomina del commissario ad acta, l'interveniente osserva che nella prassi il giudice amministrativo ricorre sovente a funzionari dell'amministrazione tenuta all'ottemperanza e rileva come i limiti imposti dalla norma censurata a tale libertà di scelta si giustifichino con la natura meramente esecutiva dell'attività normalmente demandata all'ausiliario, con la necessità di una specifica preparazione tecnico-contabile – specie nei limitati casi in cui sia necessario ricorrere a fondi diversi da quelli previsti nel bilancio per soddisfare il credito – e con il consistente risparmio di spesa che per tale via sarebbe garantito, in ossequio all'art. 81 Cost.

Pertanto, la norma censurata avrebbe realizzato un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionalmente tutelati, rientrante, in difetto di profili di evidente illogicità, nella piena e insindacabile discrezionalità del legislatore. Non sussisterebbe dunque la presunta disparità di trattamento in violazione degli artt. 3 e 24 Cost., con riguardo ai soggetti per i quali è applicabile la generale previsione del codice del processo amministrativo.

2.2.2.– Quanto alla posizione di «vulnerabilità» in cui potrebbe trovarsi il commissario ad acta interno all'amministrazione inadempiente, tale da indurlo ad agire in maniera non conforme ai suoi doveri di ausiliario del giudice, si tratterebbe di profili collegati a circostanze di mero fatto, inidonei a configurare un vizio di costituzionalità della norma.

L'interveniente osserva che la compressione del diritto di difesa o dell'indipendenza del giudice si potrebbero ravvisare solo se l'ausiliario disponesse di poteri esclusivi insindacabili in

sede giurisdizionale, trovandosi in una posizione in qualche modo assimilabile a quella di chi esercita il potere giurisdizionale. Ma tale conclusione sarebbe contraddetta dal fatto, già rilevato, che al giudice dell'ottemperanza è riservato un pieno potere di controllo sull'operato del commissario.

Infine, l'ausiliario non potrebbe comunque essere equiparato ai soggetti che esercitano la funzione di ius dicere, non godendo di poteri e funzioni giurisdizionali, come questa Corte avrebbe già affermato negando l'applicabilità in materia dell'art. 108 Cost. (è citata la sentenza n. 135 del 1982).

Non sarebbe pertanto ravvisabile alcuna violazione dei parametri evocati dal rimettente.

3.– Le parti dei giudizi a quibus non si sono costituite.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con tre ordinanze di identico contenuto emesse nel corso di altrettanti giudizi di ottemperanza instaurati nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze da creditori di somme liquidate a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. «5-quinquies» (recte: «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» (cosiddetta "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)».

La norma censurata dispone che, «[q]ualora 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'onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti».

Il TAR rimettente ne dovrebbe fare applicazione per provvedere sulle richieste di «essere sollevato dall'incarico» presentate dal direttore della filiale di Perugia della Banca d'Italia, in precedenza nominato dallo stesso TAR commissario ad acta, in accoglimento dei ricorsi in ottemperanza, con sentenze pronunciate nei giudizi a quibus dopo l'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015.

Ad avviso del rimettente, l'art. 5-sexies, comma 8, della legge n. 89 del 2001 violerebbe gli artt. 3, 24, 104 e 108 della Costituzione, in quanto, imponendo di nominare un dirigente dell'amministrazione soccombente, eliminerebbe il potere discrezionale del giudice dell'ottemperanza di scegliere il commissario ad acta più idoneo e imparziale e introdurrebbe così una deroga ingiustificata ai criteri generali di nomina degli ausiliari del giudice, in contrasto con i principi di ragionevolezza, di effettività della tutela giurisdizionale nonché con quelli di autonomia e di indipendenza degli organi giurisdizionali, che dovrebbero trovare applicazione anche per gli ausiliari del giudice.

2.– I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata per le stesse ragioni e in riferimento a parametri coincidenti.

3.– L’erronea indicazione, nelle ordinanze di rimessione, della disposizione censurata come «art. 5-quinquies» (del quale non esiste un «comma 8») costituisce un mero errore materiale, ininfluente ai fini dell’ammissibilità delle questioni. Nelle motivazioni sono infatti chiaramente individuati sia la disposizione della legge n. 208 del 2015, che ha inserito nella legge n. 89 del 2001 l’art. 5-sexies (art. 1, comma 777, lettera l), sia il contenuto precettivo del comma 8 dello stesso art. 5-sexies, oggetto delle censure, sicché si deve escludere che sussista dubbio alcuno in ordine alla identificazione della norma sottoposta allo scrutinio di questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 22 del 2017).

3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nei giudizi, ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, difetterebbe totalmente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione ex art. 3 Cost.

Con riferimento invece all’art. 24 Cost., il giudice a quo si sarebbe limitato ad affermare tautologicamente che la nomina di un commissario ad acta come individuato dalla norma censurata inciderebbe sull’effettività della tutela goduta dalla parte, senza però chiarire per quali ragioni la presenza di un commissario così prescelto, che agisce sotto la direzione del giudice, limiterebbe il diritto di difesa in sede giurisdizionale, considerato che contro i suoi provvedimenti sono esperibili efficaci rimedi nella stessa sede.

Le questioni sarebbero inammissibili anche perché formulate in via puramente astratta, eventuale e ipotetica, in quanto il prospettato rischio che il commissario possa subire influenze, per il fatto di essere inserito in posizione non apicale in un’organizzazione nella quale «coltiva legittime prospettive di carriera», si porrebbe solo per l’ipotesi in cui dovesse adottare provvedimenti discrezionali.

3.2.– Le eccezioni non sono fondate.

Il giudice a quo si diffonde sulle ragioni che, a suo avviso, dimostrerebbero l’irragionevolezza della scelta legislativa che impone al giudice dell’ottemperanza di individuare il commissario ad acta tra i dirigenti “di seconda fascia” della stessa amministrazione soccombente. La pretesa violazione del principio di ragionevolezza può essere agevolmente ricondotta al parametro ex art. 3 Cost., espressamente evocato, sicché la censura appare sufficientemente motivata.

L’Avvocatura deduce il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza anche con riferimento all’asserita lesione dell’art. 24 Cost. Il rimettente tuttavia afferma che la scelta di un commissario intra moenia minerebbe l’imparzialità e l’indipendenza del giudice e, con esse, il principio di effettività della tutela giurisdizionale. L’onere di motivazione è dunque assolto, attenendo al merito la valutazione del rilievo da attribuire alla prospettata esperibilità di efficaci rimedi processuali avverso gli atti compiuti dal commissario ad acta.

L’ulteriore eccezione che invoca l’astrattezza e l’ipoteticità delle questioni riguarda il diverso requisito della rilevanza.

Il giudice a quo, tuttavia, motiva adeguatamente anche su tale requisito, perché dà conto della necessità di applicare la norma censurata per definire il processo principale, richiamando (in maniera implicita ma evidente) il principio tempus regit actum, in forza del quale le nomine del commissario ad acta avrebbero dovuto conformarsi al nuovo regime anche nei giudizi di ottemperanza a quibus. Le questioni non sono dunque astratte, ipotetiche o premature e i rischi di condizionamento paventati dal rimettente sono rappresentati come elementi sintomatici dell’irragionevolezza della norma censurata, della quale, come visto, egli dovrebbe fare comunque necessaria applicazione.

4.– Nel merito, si deve preliminarmente dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento rispettivamente agli articoli 108 e 104 Cost.

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.

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.

Pronunciandosi sulla figura del perito nel processo penale, ma esprimendo considerazioni riferibili a tutti gli ausiliari del giudice, questa Corte ha affermato che tale interpretazione dell'art. 108 Cost. «[…] e` 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 e` 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 «[e]sula […] dall'ambito dei soggetti tutelati dalla norma il perito che, come e` pacifico, non è certamente chiamato a svolgere funzioni di natura giurisdizionale» (sentenza n. 135 del 1982; in senso conforme, sentenze n. 2 del 1981 e n. 190 del 1974, ordinanza n. 86 del 1964).

È manifestamente incongruo anche il riferimento all'art. 104 Cost., che, secondo il rimettente, 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. Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, infatti, la previsione costituzionale «[…] ha per oggetto le garanzie di indipendenza istituzionale della magistratura ordinaria considerata nel suo complesso» (ex plurimis, sentenza n. 433 del 2000) 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.

4.1.– Le ulteriori questioni riferite agli artt. 3, 24 e (nei predetti limiti) 108 Cost. non sono fondate.

Esse si risolvono in una censura di irragionevolezza della norma contestata, derivante, secondo il rimettente, 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 (art. 5-sexies, comma 8, secondo periodo) – 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.

Considerata la stretta connessione delle questioni, è necessario trattarle congiuntamente.

4.1.1.– 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 – segnatamente del giudizio di ottemperanza, anche se nel ristretto ambito dell'esecuzione dei giudicati ex lege n. 89 del 2001

– deve essere richiamato il costante orientamento di questa Corte che riserva alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008). Nel delineare detto limite, questa Corte ha affermato che «[n]ell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenza n. 304 del 2011), precisando che il limite della manifesta irragionevolezza è valicato «[…] ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (sentenza n. 44 del 2016).

Gli stessi criteri devono trovare applicazione nell'ipotesi in cui venga in gioco il principio di indipendenza e terzietà del giudice amministrativo, cui va ricondotta l'attribuzione ad esso del potere discrezionale di scegliere i propri ausiliari, tra i quali i citati artt. 21 e 114 cod. proc. amm. annoverano il commissario ad acta. Anche in questo caso il legislatore può discrezionalmente imporre vincoli all'esercizio di tale potere alla sola condizione che non si traducano in un'inammissibile influenza esterna nello svolgimento della funzione giurisdizionale. E questo vale naturalmente anche per la scelta del commissario ad acta da parte del giudice dell'ottemperanza, che il codice del processo amministrativo non assoggetta ad alcun vincolo specifico.

4.1.2.– Al legislatore non era dunque precluso, nel disciplinare la procedura di pagamento dei crediti per equa riparazione e segnatamente quella relativa al giudizio di ottemperanza instaurato a tale fine, di introdurre una deroga al regime ordinario di libera scelta del commissario ad acta, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle sue scelte. Per la nomina del perito nel processo penale, ad esempio, questa Corte ha già ammesso che determinate esigenze possano giustificare la previsione di una deroga al consueto regime di scelta dell'ausiliario del giudice (sentenze n. 149 del 1974 e n. 63 del 1963).

La deroga disposta dalla legge n. 208 del 2015 è coerente con la finalità «[…] di razionalizzare i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei processi», cui sono dichiaratamente ispirate tutte le modifiche apportate dal suo art. 1, comma 777, alla legge Pinto. Poiché il dovere imposto al giudice dell'ottemperanza di scegliere il commissario ad acta (ove ritenga di avvalersene) tra i dirigenti di seconda fascia dell'amministrazione soccombente (art. 5-sexies, comma 8, primo periodo) costituisce il presupposto della disposizione che fa rientrare il compenso del commissario nell'onnicomprensività della sua retribuzione (secondo periodo dello stesso comma 8), si deve ritenere che anche la norma censurata persegua la medesima finalità di razionalizzare (recte: di contenere) i costi.

A essa non sembra inoltre estraneo nemmeno 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, come osserva l'Avvocatura. Tra le finalità della norma censurata vi è dunque anche la tutela dell'interesse del creditore – per l'evidente vantaggio che questi ne ricava – che costituisce il motivo ispiratore della disciplina di riferimento.

La scelta del commissario ad acta nella procedura de qua non richiede comunque l'intervento dell'autorità amministrativa, in quanto la nomina deve essere effettuata 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, vale a dire dei soggetti maggiormente coinvolti, sul piano politico o tecnico, nell'attuazione delle scelte di bilancio. È

dunque scongiurato il vulnus al principio di indipendenza che questa Corte 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 (sentenza n. 440 del 1988).

A ciò si aggiunga che nel caso di specie il giudice non è 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.

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. Carattere vincolato che non viene meno neanche nelle ipotesi in cui il commissario, constatato l'esaurimento dei pertinenti capitoli di bilancio, debba individuare aliunde le risorse necessarie per la soddisfazione dei crediti, utilizzando se del caso lo strumento contabile del «pagamento in conto sospeso», disciplinato dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, e ora richiamato dagli artt. 3, comma 7, e 5-sexies, comma 6, della legge n. 89 del 2001, consistente in un'anticipazione di tesoreria soggetta a successiva regolazione da parte della stessa amministrazione inadempiente.

Proprio la valorizzazione del carattere vincolato dell'attività del commissario ad acta, insieme a quello della natura seriale dei ricorsi cui fa seguito, aveva indotto parte della giurisprudenza amministrativa ad anticipare, per queste particolari ipotesi di ottemperanza, la soluzione poi adottata dal legislatore con la norma contestata, orientandosi a scegliere il commissario ad acta, anche per ragioni di contenimento della spesa pubblica, nell'ambito dell'amministrazione debitrice. Ciò che non è in generale vietato dall'art. 21 cod. proc. amm., e anzi corrisponde a una prassi ricorrente negli stessi ordinari giudizi di ottemperanza, particolarmente significativa in passato, e ancora in atto.

Anche la giurisprudenza di legittimità, del resto, esclude, con riferimento alla «prassi consolidata» nei giudizi tributari di ottemperanza (in particolare, per l'esecuzione di condanne al rimborso di imposte) di nominare commissario ad acta il funzionario preposto all'ufficio che deve eseguire l'ordine del giudice, che l'imparzialità dell'ausiliario sia pregiudicata dal rapporto organico che lo lega all'amministrazione debitrice. E ciò sul duplice presupposto dell'assenza di margini di discrezionalità nella «mera operazione contabile» in cui si esaurisce il suo incarico e del vantaggio che ne deriva di «una più celere ed esatta esecuzione di quanto statuito dal giudice» grazie alla conoscenza, da parte del funzionario nominato commissario ad acta, «delle problematiche correlate all'ordine da eseguire» (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenze 22 giugno 2007, n. 14647 e n. 14648). La stessa giurisprudenza sottolinea inoltre che il giudice conserva inalterati i poteri di controllo e di vigilanza sull'attività del commissario ex art. 114 cod. proc. amm., e che 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.

Quanto al lamentato rischio di dilatazione dei tempi di pagamento, con la conseguenza di un aumento delle somme dovute per interessi da ritardata esecuzione, esso non è collegabile alla norma impugnata. Come visto, la nomina di un commissario ad acta appartenente all'amministrazione debitrice favorisce piuttosto una sollecita esecuzione, grazie alla specifica

conoscenza delle risorse utilizzabili di cui presumibilmente il soggetto prescelto già dispone, mentre un eventuale aumento del debito in conseguenza di un ulteriore ritardo per questa ragione costituisce un – ragionevolmente improbabile – inconveniente di fatto, inidoneo da solo a fondare un profilo di illegittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 157 del 2014 e n. 135 del 1982; ordinanza n. 206 del 2016).

Escluso dunque, per le ragioni esposte in precedenza, che la nomina di un commissario ad acta appartenente all'amministrazione rimasta inottemperante contrasti in via di principio con le esigenze di indipendenza dei giudici speciali e di effettività della tutela giurisdizionale, la scelta operata dal legislatore con la disposizione censurata non appare né irragionevole né arbitraria: 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 infatti la sua giustificazione nella specificità di tale procedura, come ha recentemente messo in evidenza questa 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).

Anche la disposizione in esame, invero, come le altre dell'art. 5-sexies uscite indenni dal sindacato di questa Corte, attua «l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso abnorme delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001» (sentenza n. 135 del 2018).

5.– In conclusione, riuniti i giudizi, deve dichiararsi la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 104 e 108 Cost., quest'ultimo con riguardo alla garanzia di indipendenza «[…] degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia», mentre vanno dichiarate non fondate le questioni ulteriori, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 108 Cost., quest'ultimo con riguardo alla garanzia di indipendenza «[…] dei giudici delle giurisdizioni speciali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta infondatezza delle 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, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate 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, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.