

**NOTA A CORTE COSTITUZIONALE,**

**SENTENZA 5 dicembre 2018, n. 225**

*L'usurpazione della legge Pinto nella nomina del commissario ad acta:*

*Realtà o utopia?*

**A cura di GAIA TROISI**

**SOMMARIO: 1. Il mònito del Giudice Amministrativo alla Consulta. – 2. Il presidio della terzietà del Giudice e dei suoi ausiliari: precetti normativi a raffronto. – 3. La nomina del commissario ad acta «domestico» messa in salvo dal Giudice costituzionale.**

**1. Il mònito del Giudice Amministrativo alla Consulta.**

La *vexata quaestio* oggetto del presente scritto riferisce un episodio di rimessione alla Consulta della rituale questione di legittimità costituzionale, avvolta intorno all'art. 5-*sexies*, comma 8, l. n. 89/2001, altrimenti nota sotto l'epitaffio di legge Pinto.

La norma posta al bando giudiziario recita: “*qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge propongano l'azione di ottemperanza di cui al d.lgs. n. 104/2010, il Giudice Amministrativo nomina – ove occorra – commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente..*”.

Orbene, nella fattispecie che qui occupa, il T.A.R. Umbria – con tre distinte pronunce rese nel febbraio 2016 – accoglieva taluni ricorsi specificamente rivolti a ottenere l'esecuzione di pari decreti di condanna del MEF al ristoro spettante a titolo di irragionevole durata del processo.

A tal fine, il G.A. provvedeva alla nomina del commissario ad acta – per ovviare a un potenziale inadempimento dell'Amministrazione soccombente – orientando la propria scelta sulla figura del direttore della locale filiale della Banca d'Italia.

Giunti al punto designato dalla procedura, il soggetto individuato inoltrava istanza di dimissioni, all'uopo deducendo un ridondante difetto di competenza sulla scorta della normativa dettata *ratione materiae* dalla legge Pinto.

Esaurite le premesse fattuali sin qui esposte e sentite le parti coinvolte nel gravame, il T.A.R. Umbria sollevava le ordinanze di rimessione alla Consulta per paventata illegittimità costituzionale della norma censurata, atteso che la medesima minerebbe in radice la scelta discrezionale dell'Autorità Giudiziaria nella nomina di un suo ausiliario.

## **2. Il presidio della terzietà del Giudice e dei suoi ausiliari: precetti normativi a raffronto.**

Le perplessità esposte dal giudice *a quo* in sede di rimessione alla Consulta ruotavano tutte, in buona sostanza, intorno alle inconfutabili prerogative d'imparzialità e terzietà dell'Autorità Giudiziaria e dei suoi ausiliari, suscettibile di grave compromissione ad opera della previsione normativa censurata.

In via preliminare il Collegio assumeva quale assunto normativo di riferimento la facoltà concessa al Giudice, *ex art. 21 c.p.a.*, di sostituirsi all'Amministrazione.

Orbene il suesposto grado di egemonia pone irrimediabilmente in luce la posizione di necessaria equidistanza imposta alla Magistratura rispetto alle parti in causa, ancorché una qualità che nondimeno si estende alle figure ausiliarie.

Vale peraltro osservare che il commissario ad acta si collocherebbe nell'alveo degli organi «paragiurisdizionali» investiti di funzioni più “pregnanti e incisive” (rispetto agli altri ausiliari del giudice), le quali non trovano risoluzione nella mera esecuzione di atti istruttori o propulsivi, bensì nel concreto potere sostitutivo della P.A. .

Ne discende, pertanto, l'ampio margine di apprezzamento di cui dispone l'Autorità Giudiziaria all'atto della sua nomina, che denota altresì la singolarità del rapporto fiduciario intercorrente tra i due novellati soggetti.

Accanto alle sinora esposte riflessioni logiche e di principio, il T.A.R. Umbria invocava due precetti costituzionali con i quali la norma *de qua* si porrebbe in lapalissiano conflitto.

Trattasi, più specificamente:

- a) dell'art. 24 Cost., indiscusso custode del diritto di difesa e dell'effettività della tutela, la quale si estrinseca anche attraverso la garanzia di un giudice terzo e imparziale, in altri termini «equidistante»;
- b) dell'art. 108, comma 2, Cost., laddove assicura l'indipendenza, parimenti al corpo giudiziario, “*degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia*”.

Di talché, la scelta legislativa intrapresa nel 2001 si sarebbe posta in termini di insanabile rottura con i principi delineati.

Peraltro la sua irragionevolezza viene tanto in più in rilievo nella controversia in esame, se si considera che in tale circostanza la funzione del commissario ad acta – comunque designato – si risolverebbe nel compimento di atti d’ingerenza, riparatori di evidenti patologie organizzative e funzionali commesse dalla P.A. di appartenenza.

Più approfonditamente, la figura preposta dovrebbe disporre l’emissione di atti di liquidazione, di stanziamenti di somme a bilancio, ovvero di una moltitudine di attività che – a rigor di logica – mal si conciliano con un commissario ad acta «domestico», a causa della probabile grado di vulnerabilità cui sarebbe irrimediabilmente esposto.

Tanto premesso, nel 2017 s’inseriva l’intervento dell’Avvocatura Generale dello Stato – in difesa della Presidenza del Consiglio – la quale eccepiva l’infondatezza dei timori nutriti dal Giudice Amministrativo, atteso che il commissario ad acta non potrebbe comunque omettere o ritardare il compimento di atti dovuti senza esporsi alle perniciose conseguenze che il codice penale riserva ai pubblici ufficiali.

### **3. La nomina del commissario ad acta «domestico» messa in salvo dal Giudice costituzionale.**

Giunta la *quaestio* alla residenza della Consulta, il Giudice costituzionale suddivideva la trattazione della vicenda in quattro segmenti di analisi.

In primo luogo, rivolgeva l’attenzione alla denunciata violazione dell’art. 108 Cost., evocando un consolidato orientamento interno teso a circoscrivere il raggio operativo della norma *de qua* in favore dei “*soli soggetti estranei al personale della Magistratura, i quali partecipino all’amministrazione della giustizia con poteri e funzioni di natura giurisdizionale*”.

In tal senso devono, pertanto, ritenersi escluse tutte le figure ausiliarie, quali i commissari ad acta e i periti del giudice, le cui mansioni – *ex rerum natura* – non discendono da una matrice giurisdizionale<sup>1</sup>.

*In secundis se*, da un lato, la Corte ammetteva la realtà incontrovertibile secondo cui la norma “incriminata” costituirebbe una chiara deroga alle disposizioni del c.p.a.<sup>2</sup> che riconoscono al Giudice Amministrativo – in sede di ottemperanza – l’integrale discrezionalità nella nomina del commissario ad acta, dall’altro, forniva seduta stante una lettura orientata verso un considerevole ampliamento del potere legislativo.

---

<sup>1</sup> *cf.* in senso conforme Corte cost., 7.7.1982, n. 135; 22.1.1981, n. 2; 14.6.1974, n. 190; ord., 23.10.1964, n. 86.

<sup>2</sup> *cf.* Art. 21 – 114 c.p.a. .

Sicché, ad avviso del Giudice costituzionale, al legislatore non è in alcun modo preclusa l'opportunità di introdurre vincoli all'agire discrezionale del corpo giudiziario, purché questi non si traducano in inammissibili ingerenze in seno all'esercizio della funzione giurisdizionale, ovvero in una compressione del principio di effettività della tutela.

Ulteriore elemento a denuncia dell'alto grado di inconsistenza della paventata questione di illegittimità costituzionale emergeva dalla considerazione logica secondo cui l'indirizzo dato all'attività amministrativa è sovente affidato alla cura di una pluralità di dirigenti di seconda fascia.

Pertanto, la rosa dei candidati preferibili non sarebbe comunque serrata in un conclave, ovvero ricondotta a una *reductio ad unum*.

Inoltre, osservava il Collegio, non si può trascurare il connotato rilevante secondo cui l'Autorità Giudiziaria conserva inalterati i poteri di controllo e di vigilanza sugli atti del commissario ad acta, potendo (questi ultimi) costituire oggetto di impugnativa mediante reclamo delle parti interessate<sup>3</sup>.

Da ultimo, il Collegio ammirava l'ufficio armonizzante assolto dalla legge Pinto rispetto all'ottica di razionalizzazione dei costi conseguenti all'irragionevole durata dei processi.

Invero, prevedendo l'assorbimento del compenso del commissario ad acta nell'onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, l'art. 5-*sexies* si poneva il linea di continuità con un interesse nazionale di indubbia pertinenza e attualità, quale è il contenimento dei costi della spesa pubblica.

Volgendo al termine del lungo cammino sin qui svolto, la Corte costituzionale – negando il carattere di irragionevolezza e arbitrarietà del conteso intervento legislativo – con la pronuncia in commento dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale accentrate sull'art. 5-*sexies*, comma 8, l. n. 89/2001.

## **INDICE DELLA GIURISPRUDENZA**

Corte cost., 7.7.1982, n. 135;

Corte cost., 22.1.1981, n. 2;

Corte cost., 14.6.1974, n. 190;

Corte cost., ord. 23.10.1964, n. 86.

---

<sup>3</sup> *cf.* Art. 114, comma 6, c.p.a. .