CONSULTA ONLINE

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

In composizione monocratica

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio, iscritto al **n. 32652** del registro di segreteria, promosso nei confronti del Sig.re **STEFANINI Giuseppe** (n. il 12.3.1949 ad Accadia) – rapp.to e difeso dall'avv. Gianfranco Di Mattia, giusta mandato a margine della memoria difensiva;

per la conferma, modifica, revoca

del decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso in data 7 aprile 2016.

Udita alla pubblica udienza del **12 maggio 2016** la relazione del consigliere dott. Vittorio Raeli;

Uditi, inoltre, l'avv. Gianfranco Di Mattia, per il convenuto; gli avv.ti Lucrezia Gaetano e Luigi Liberio, in rappresentanza della Regione Puglia, intervenuta; il vice procuratore generale dott. Pierpaolo Grasso, in rappresentanza della Procura regionale;

Visto il ricorso per sequestro conservativo *ante causam*, depositato il 6 aprile 2016;

Visto il decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso il 7 aprile 2016, con contestuale designazione del Giudice *ex* art. 5 d.l. n. 453/1993, convertito nella l. n. 19/1994;

Esaminati gli atti;

Considerato in

FATTO

Con decreto emesso in data 7 aprile 2016, il presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Puglia ha autorizzato, su ricorso del procuratore regionale, il sequestro conservativo, in favore della Regione Puglia, degli immobili in proprietà del Sig.re Stefanini Giuseppe, come sopra generalizzato, e di tutte le somme a qualsiasi titolo dovute e/o debende dalla stessa Regione, sino alla concorrenza di € 137.500,00; designando il consigliere dott. Vittorio Raeli quale Giudice per la successiva fase del giudizio

di “conferma, modifica o revoca” ai sensi dell’art. 5 del d.l. n. 453/1993 (convertito nella l. n. 19/1994).

Il Sig.re Stefanini Giuseppe si è costituito in giudizio, tramite l’avv. Gianfranco Di Mattia, il quale ha depositato memoria difensiva, sollevando nel merito varie eccezioni.

La Regione Puglia ha dispiegato intervento *ad adiuvandum*, con il patrocinio degli avv.ti Lucrezia Gaetano e Luigi Liberio, chiedendo l’integrale accoglimento delle richieste formulate dal Procuratore regionale.

Alla odierna udienza, le parti hanno sviluppato le rispettive deduzioni e richieste.

Ritenuto in

DIRITTO

1. La Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, lett. *a*), del decreto legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994) nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, per violazione degli artt. 3, comma 1, e 25 della Costituzione.

2. La questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante nel presente giudizio, in quanto essendo stata effettuata la designazione dal presidente della sezione con il decreto emesso in data 7 aprile 2016, sulla base di una valutazione assolutamente discrezionale, qualora fosse dichiarata la incostituzionalità della norma denunciata verrebbe meno la regolare costituzione di questo giudice e poiché l’interpretazione adeguatrice indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza 17 luglio 1998, n. 272 è smentita dal “diritto vivente”, ossia da una immutata prassi che ha perseverato nella intepretazione difforme, che consente l’assegnazione discrezionale.

3. Essa, oltre che rilevante, è non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3 e 25, comma 1, della Costituzione, non senza aver precisato, in via preliminare, l’impraticabilità di opzioni interpretative alternative che consentano di adeguare la disposizione di legge impugnata alla Costituzione.

L’impossibilità di dare alla suddetta disposizione un’interpretazione conforme a Costituzione emerge dal precedente rappresentato dalla Corte cost. n. 272/1998, che faceva dipendere la compatibilità della disciplina in oggetto al testo costituzionale dalla circostanza che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici

giudiziari si esercitassero sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, con modalità che "*siano tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro osservanza*". L'assoluta mancanza di criteri idonei a consentire tale controllo successivo – difettando una loro individuazione da parte del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio del suo potere di autoregolamentazione – rende, pertanto, impossibile dare alla disciplina in parola una interpretazione conforme a Costituzione, nel silenzio della legge.

3.1. Deve premettersi che con ordinanza emessa in data 5 luglio 1996 (R.O. n. 1113 del 1996) è stata sollevata sempre da questo giudice questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lett. a) del decreto legge n. 453/1993, sia pure limitatamente alla violazione dell'art. 25, comma 1, Cost.

Secondo la prospettazione seguita nell'ordinanza di rimessione, la finalità perseguita dall'art. 25, comma 1, cost. risiede non solo nella garanzia della obiettività ed imparzialità del giudizio vista dalla parte del cittadino, ma anche nell'impedire che la scelta del giudice venga effettuata *ex post* in vista di una certa definizione della controversia, impedendo così l'emergere di quelle diverse soluzioni interpretative della stessa legge in cui si esprime l'effettivo pluralismo all'interno della magistratura. Si è detto, invero, - in dottrina, che la garanzia del giudice naturale appare segnata da una duplice anima: da un lato, canone ricollegabile alla tutela del singolo e, dall'altro, valore che attiene all'organizzazione giudiziaria e che opera nei confronti dello stesso giudice, sotto il profilo della tutela della indipendenza interna.

Come è noto, la Corte costituzionale, nel non prendere in considerazione quest'ultima valenza garantista del principio del giudice naturale, con sentenza 17 luglio 1998, n. 272 ha ritenuto infondata la questione " *nei sensi di cui in motivazione*", osservando che esiste, in linea generale, inconciliabilità fra precostituzione del giudice e discrezionalità in ordine alla sua concreta designazione e che, pertanto, il potere discrezionale dei capi degli uffici nell'assegnazione degli affari deve essere rivolto unicamente al soddisfacimento di obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, allo scopo di rendere possibile il funzionamento dell'ufficio e di agevolarne l'efficienza, restando esclusa qualsiasi diversa finalità (4.2. – Considerato in diritto).

Nell'ultima parte della motivazione, sono esposte le ragioni che sono a fondamento della pronuncia di rigetto e che possono così riassumersi: la risposta

ai dubbi prospettati dal remittente non passa per la via della declaratoria di incostituzionalità, ma va ricercata sul piano della organizzazione giudiziaria, nel senso che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitino non – come ora – in modo discrezionale, ma sulla base di criteri oggettivi e prederminati e senza necessità di una specifica previsione legislativa, né tanto meno di un intervento additivo della Corte costituzionale, purché le modalità adottate *" siano tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro osservanza*" (4.3. u.p. – Considerato in diritto).

Con queste parole termina la motivazione della sentenza n. 272/1998 cit. ed è da supporre che – anche se non viene precisato - la Corte intenda riferirsi al potere di autoregolamentazione interna del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, avendo richiamato a termine di paragone la prassi del Consiglio superiore della magistratura nel settore degli affari civili.

Senonchè, nei 20 anni che separano dalla ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non ha deliberato in materia, a differenza di quanto ha fatto il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa(C.p.g.a.), in applicazione dell'art. 19 della legge 21 luglio 2000 , n.205, che ha novellato l'art. 13, comma 1, nn.5, 6 e 6-bis, l. n. 186/1982 , affidando al C.p.g.a. il compito di stabilire i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi rispettivamente tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato e i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nelle sezioni di cui i Tar si compongono, nonché di determinare i criteri e le modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati. Nel rispetto di tali criteri sono, poi, i presidenti di ciascun Tar e del Consiglio di Stato, sentiti i presidenti di sezione interne, a determinare annualmente la ripartizione dei ricorsi fra le sezioni, giusta la delibera del C.p.g.a. in data 18 gennaio 2013. Stabilisce, inoltre, l'art. 9 delle disposizioni di attuazione del D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Cpa) che i presidenti di ciascun Tar e del Consiglio di Stato che il calendario delle udienze sia fissato ogni trimestre, con l'indicazione dei magistrati chiamati a comporre i collegi giudicanti in base ai criteri stabiliti dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. L'assegnazione dei fascicoli di causa ai magistrati è, infine, effettuata secondo le modalità individuate dalla delibera del C.p.g.a. dell'11 marzo 2005, che si fondano essenzialmente sul metodo del sorteggio.

Anche per quanto concerne la giustizia tributaria, è la legge – in particolare, l'art. 24, comma 1, lett. f) e lett. g), D.lgs. n. 545 del 1992 - ad assegnare al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (C.p.g.t.) l'individuazione dei criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni (con riferimento all'anno 2014, ad es., v. risoluzione n. 8 del 17 dicembre 2013). L'art. 6 del D.lgs. n. 545 del 1992 prescrive, poi, che il presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisca con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri fissati dal Consiglio di presidenza per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Si può aggiungere, infine, quanto disposto dalla raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 17 novembre 2010, al punto 24:" La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale (…)".

Il quadro normativo preso in considerazione nella ordinanza di rimessione del 1996, con esclusivo riferimento al Csm, si è, dunque, arricchito in epoca successiva e ciò che interessa sottolineare è che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto, non ha proceduto, nemmeno dopo la sollecitazione della sentenza n. 272/1998, alla fissazione dei criteri di massima cui i presidenti delle sezioni giurisdizionali devono attenersi nella determinazione degli organi giudicanti, così come non ha mai predisposto un sistema di verifica *ex post* della osservanza dei criteri di assegnazione delle cause ai giudici contabili, che, nella prassi degli uffici giudiziari della Corte dei conti, non sono neppure stabiliti in via preventiva dai dirigenti degli stessi, i quali provvedono alla assegnazione delle cause ai singoli giudici nell'esercizio di una attività assolutamente discrezionale, insindacabile e sganciata dalla finalità sottolineata nella sentenza n.272/98 di " *contemperare obiettività ed imparzialità con continuità e prontezza di funzioni*" (4.3. – Considerato in diritto). Vale richiamare quanto affermato - sul punto - dal Consiglio di Stato, secondo cui "*nessun potere, per quanto supportato da amplissima discrezionalità (con la esclusione dei c.d. atti politici, liberi nel fine) possa essere esercitato omettendo di dare contezza (seppur generica e succinta, quanto maggiore è il quantum di discrezionalità attribuito) dei presupposti in*

base ai quali si è giunti ad una data soluzione" (Sez. IV, 1 settembre 2015, n. 4098).

In definitiva, l'invito rivolto alla Corte dei conti – e, in particolare, al suo Consiglio di presidenza – è rimasto inascoltato e la inattuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge all'interno dell'ordinamento processuale contabile determina una ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma di cui all'art. 5, comma, comma 3, lett. a), decreto legge n. 453/1993, in considerazione degli intervenuti mutamenti sia normativi che fattuali.

La disciplina di cui alla suddetta norma è, inoltre, divenuta incostituzionale dopo l'entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n.69.

L'art. 42, infatti, nel modificare l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, ha aggiunto il comma 1-*bis*, che, con riferimento ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, dispone: "*I presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione*".

Con ciò, l'art 42 della legge n. 69/2009 viene a modificare la c.d. "situazione normativa", operando una divaricazione, difficilmente giustificabile sul piano della coerenza e della razionalità legislativa, tra giudizi di responsabilità, siano essi di merito – per la cui assegnazione ai singoli magistrati l'art. 17 , comma 2, del R.d. 13 agosto 1933, n.1038, stabilisce laconicamente che *"il presidente del collegio (...) con separato provvedimento nomina il relatore"* – ovvero come nel caso di specie, cautelari, da un lato, e giudizi pensionistici, dall'altro.

Sulla scorta delle superiori considerazioni, è evidente che l'attuale potere del presidente della sezione giurisdizionale di designare in modo assolutamente discrezionale ed insindacabile il magistrato per l'ulteriore fase del giudizio cautelare, riservata alla "conferma, modifica o revoca" dei provvedimenti emanati con il decreto indicato dal comma 3 dell' art. 5, d.l. n. 453/1993 (convertito nella l. n. 19/1994) vanifica in pratica qualsiasi esigenza di obiettiva precostituzione del giudice. E ciò in contrasto con quanto affermato - nella sentenza n. 419 del 23 dicembre 1998 - dalla Corte costituzionale, secondo cui: "*L'individuazione dell'organo giudicante deve, dunque, rispondere a regole e criteri che escludano la possibilità di arbitrio anche nella specificazione dell'articolazione interna dell'ufficio cui sia rimesso il giudizio, giacchè pure*

nell'organizzazione della giurisdizione deve essere manifesta la garanzia di imparzialità (v. sentenza n. 272 del 1998)" (2 u.p. Considerato in diritto –).

La previsione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n.205/2000, aggiunto dall'art. 42 della l. n. 69/2009, integra essa stessa, inoltre, la norma di raffronto (*tertium comparationis*) per affermare la violazione dell'art. 3, comma 1, Cost., in quanto, l'introduzione del precetto normativo sulla assegnazione delle cause pensionistiche secondo criteri oggettivi comporta una disciplina dei giudizi cautelari in materia di responsabilità amministrativa irragionevolmente diversa da quella dei giudizi pensionistici.

Sul mutamento del *tertium comparationis* come fonte di incostituzionalità sopravvenuta si è già espressa codesta Corte, con le sentenze n. 8 del 1976, 50 e 398 del 1989, 49 del 1995.

Orbene, secondo il giudice remittente, individuato quale *tertium comparationis* l'art. 5, comma 1-*bis* della l. n. 205/2000, non vi è alcun ragionevole motivo di differenziazione normativa, per quanto concerne la disciplina della assegnazione delle cause, trattandosi di situazioni omogenee, nelle quali è fatto un trattamento diverso ai cittadini, a seconda che si tratti di giudizi di responsabilità e di giudizi pensionistici.

P.Q.M.

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia,

DISPONE

la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

ORDINA

che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, nella Camera di Consiglio del **dodici maggio duemilasedici**

IL GIUDICE EST.

(V. Raeli)