



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

Delibera n. 2140

Nella seduta del 20/11/2018, composto come da verbale in pari data;

Udito il Relatore Consigliere Paola MASTROBERARDINO - Vice Presidente della Commissione II - Studi e Riforme;

Visto il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 e in particolare gli articoli 12, 16, 17 e 24;

Visto il Regolamento per il procedimento disciplinare nei confronti dei componenti delle Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali, approvato con delibera n. 2080/2015, ed in particolare l'art. 17;

Letto il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109;

Tenuto conto che, in relazione al quesito posto dalla Commissione Tributaria ...omissis..., con nota trasmessa via mail dal suo Presidente in data 4.9.2018, circa la decorrenza della sanzione disciplinare della sospensione dalle funzioni inflitta con decisione n. 5/2018 dell'8.5.2018 ed applicata con DM 8.8.2018, la Commissione Studi e Riforme ha già proposto al *Plenum* di deliberare, in continuità con analoghe delibere del Consiglio, nel senso che *gli effetti giuridici della sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria decorrono dalla data di notificazione al giudice della sanzione medesima, ancorché non sia pervenuto il decreto ministeriale*;

Ritenuto, ad ogni modo, di dover esaminare *funditus* la questione, al fine di fornire un indirizzo interpretativo applicabile in via generale;

Letta la proposta congiunta di Risoluzione delle Commissioni Studi e Riforme e della Commissione Disciplina;

DELIBERA

di approvare la seguente Risoluzione:

“Risoluzione n. 6 del 20/11/2018“

“Decorrenza sanzioni disciplinari”

La disciplina di riferimento è costituita da una fonte normativa primaria, l'art. 16 comma VI del D. Lgs. 545/1992 e dall'art. 17 del Regolamento disciplinare adottato con delibera n. 2980/2015.

Secondo entrambe le norme (quella di rango inferiore reiterativa della prima, salvo che nella denominazione del Ministero, delle Finanze o dell'Economia e delle Finanze), *“la sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza è applicata con decreto del Ministro”*.

Istituti affini: la decadenza

La disposizione normativa vigente in tema di sanzioni disciplinari non coincide con quella in tema di **decadenza** dall'incarico, pronunciabile anche nei casi di accertata **incompatibilità** (nei casi indicati all'art. 8 D. Lgs. 545/1992), laddove l'art. 12, comma II D. Lgs. 545/1992 recita: *“La*





Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

decadenza è dichiarata con decreto del Ministro delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza”.

L'espressione su riportata appare evocare, letteralmente, una funzione meramente dichiarativa – e comunque certamente non costitutiva - attribuita al decreto ministeriale, che segue a quella deliberativa dell'Organo amministrativo e ne riporta il contenuto; il decreto, dunque, avendo nel merito contenuto vincolato, non parteciperebbe al momento formativo o perfezionativo della deliberazione, valida ed efficace *ex se*, assolvendo piuttosto una funzione analoga a quella svolta dalla pubblicità dichiarativa.

In passato questo Consiglio ha affrontato la medesima questione nell'ambito della Risoluzione n. 3/2000, rilevando che *“(…) la declaratoria di decadenza pronunciata dal Consiglio, pur non avendo natura di provvedimento conclusivo del procedimento, ha tuttavia efficacia vincolante, e il successivo decreto ministeriale è recettivo della pronuncia del Consiglio e spiega necessariamente effetti dalla data della delibera consiliare. Il decreto del Ministro rappresenta quindi la forma che l'atto deve necessariamente assumere e che, quanto al merito, deve essere conforme alla delibera di decadenza”.*

Epperò, la medesima Risoluzione non ha ritenuto di pervenire a conclusioni che, in diritto, assegnassero alla sola delibera consiliare valenza di atto perfetto (valido ed efficace), preferendo orientarsi nella sola direzione della sollecitazione ai presidenti degli uffici a non inserire nei collegi giudicanti i componenti dichiarati decaduti dal Consiglio, ancorché in attesa del decreto ministeriale: *“nell'ambito del potere di autorganizzazione attribuito dall'art. 24 lettere c) ed f) D. Lgs. 545/1992 e che costituisce uno dei poteri nei quali si articola l'amministrazione della giurisdizione, il Consiglio di Presidenza, considerata l'efficacia vincolante della delibera di decadenza, invita i Presidenti delle Commissioni tributarie a non inserire nei collegi giudicanti i componenti dichiarati decaduti, dalla data di comunicazione del provvedimento, al fine di evitare che i medesimi – essendo state già accertate le condizioni di legge per la relativa declaratoria – continuino ad esercitare le funzioni”.*

L'invito è stato dunque fondato non sulla riconosciuta efficacia immediata della delibera, bensì sul ruolo che il legislatore assegna al Consiglio: *“Si tratta quindi, non tanto di efficacia immediata del provvedimento di decadenza, quanto piuttosto di provvedimento che attiene al regolare funzionamento delle Commissioni tributarie. D'altra parte, consentire ad un giudice tributario l'esercizio della funzione giurisdizionale dopo la declaratoria di decadenza pronunciata dal Consiglio (alla cui esclusiva competenza la legge attribuisce la relativa valutazione) risulterebbe contrario ai principi generali dell'ordinamento e potrebbe dar luogo ad irregolare composizione del collegio giudicante”.*

Vi è a dire che tale *modus procedendi*, adottato dal Consiglio in tutti i casi di decadenza, è stato censurato dal giudice amministrativo che, nell'unico precedente giurisprudenziale rinvenuto (sentenza TAR Puglia n. 561/2014 del 30.4.2014), ha affermato che *“il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria è incorso nella censura di incompetenza funzionale (relativa), ai sensi dell'art. 12 II comma D. Lgs. 545/1992 in base al quale la disciplina primaria assegna al Ministro dell'Economia e delle Finanze il potere di dichiarare, con proprio decreto, la decadenza per come irrogata nel caso di specie”*





Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

Non essendo stata impugnata, la suddetta decisione è divenuta cosa giudicata, sebbene il principio ivi affermato avrebbe certamente meritato di essere portato all'esame del giudice dell'impugnazione.

Sanzioni disciplinari

Per la materia *stricto sensu* disciplinare, nella quale invece non constano, allo stato, decisioni giurisdizionali specifiche, la norma recita: *"la sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di presidenza è applicata con decreto del Ministro delle finanze"* (art. 16 comma VI, D. Lgs. 545/1992).

La diversa espressione normativa letterale sembrerebbe non aprire a spazi interpretativi che consentano di far prescindere l'efficacia della delibera dal decreto ministeriale.

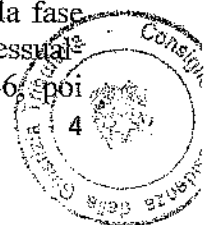
Eppure, dai principi generali dell'ordinamento, dalle regole istitutive del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e dal funzionamento del sistema disciplinare si ritiene possano trarsi plurimi argomenti a favore di un'interpretazione della disposizione che, oltre a risultare costituzionalmente orientata, salvaguardi nello stesso tempo le prerogative consiliari e le esigenze di buon funzionamento delle Commissioni Tributarie.

Gli articoli 17 e seguenti del decreto legislativo n. 545/1992 istituiscono il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria come l'organo di autogoverno dei giudici tributari al quale sono state conferite attribuzioni in ordine alle nomine, all'organizzazione delle Commissioni Tributarie, alla vigilanza e disciplina del tutto sovrapponibili a quelle previste per tutti gli altri organi di autogoverno magistratuale presenti nell'ordinamento; gli articoli 15 e 16 del citato decreto prevedono, inoltre, un sistema disciplinare al quale, *"per quanto non contemplato dalla presente legge, si applicano le disposizioni sul procedimento disciplinare vigenti per i magistrati ordinari per quanto compatibili"* (art. 16, comma VII, D. Lgs. 545/1992).

A loro volta, gli artt. 16, comma IV, e 18 comma II, decreto legislativo n. 109/2006 recante la *"Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità"* stabilisce che *"si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale"* rispettivamente nelle indagini e nel dibattimento, *"eccezione fatta per quelle che comportano l'esercizio di poteri coercitivi nei confronti dell'imputato, dei testimoni, dei periti e degli interpreti. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 133 del codice di procedura penale"*.

Per quanto concerne l'apparato disciplinare dei magistrati ordinari, si tratta indubbiamente di un sistema *"giurisdizionalizzato"* nel quale la sanzione irrogata in sentenza dall'apposita Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura è suscettibile di impugnazione innanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, diversamente dalle sanzioni deliberate dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, suscettibili di impugnativa innanzi al giudice amministrativo, pur tuttavia alcune riflessioni s'impongono:

1. indipendentemente dal tipo di rinvio operato (fisso o mobile) dall'art. 16, comma VII, D. Lgs. 545/1992 alla nuova normativa disciplinare della magistratura ordinaria, e tenendo conto che, ad ogni modo, anche la previgente normativa prevedeva, sia nella fase dell'istruttoria che in quella del giudizio, l'applicazione delle disposizioni processuali penalistiche dell'epoca (si legga il testo degli artt. 32 e 34 del D. Lgs. 511/1946, poi





Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

abrogati), non può non essere rimarcato l'argomento secondo cui, essendo rimesso ai giudici tributari lo svolgimento di funzioni pienamente giurisdizionali, non risulti conforme al **principio costituzionale della separazione dei poteri** un meccanismo che consenta al potere esecutivo di incidere significativamente sull'assetto organizzativo interno di un sistema magistratuale - quale quello tributario - attraverso modalità di governo dei tempi di esecuzione di un provvedimento disciplinare. Invero, laddove si attribuisse al Ministero dell'Economia e delle Finanze il potere di determinare il momento a partire dal quale scatta l'efficacia della sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria nei confronti di un giudice tributario, si finisce inevitabilmente per ribaltare su un potere diverso da quello giudiziario una funzione che, proprio in ossequio al su ricordato principio, è stata assegnata da legislatore ad un altro potere;

2. le sanzioni disciplinari mutuano, almeno in parte, dal "mondo della giurisdizione" la loro natura, che non può definirsi meramente e/o esclusivamente amministrativa, e ciò quand'anche siano disposte da organi formalmente amministrativi, come il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria; l'insieme delle garanzie procedurali alle quali esse sono agganciate, sia nella fase istruttoria che in quella propriamente decisionale - desunte, come si è detto, dal codice di procedura penale - ne sono la prima dimostrazione, ma non l'unica; a tanto, va aggiunta la idoneità delle sanzioni ad incidere pesantemente nello *status* ordinamentale e professionale del giudice tributario, finendo per condizionarne la carriera, e, nei casi più gravi, la stessa permanenza all'interno della giurisdizione. Non può disconoscersi quanto meno la loro natura mista o ibrida, giurisdizionale e amministrativa insieme, con conseguente ed inevitabile evocazione del **principio costituzionale del giudice naturale** e di quello, immanente nel sistema, della **indipendenza ed autonomia della giurisdizione**: ogni giudice tributario, infatti, è assoggettato alla sola vigilanza del proprio organo di autogoverno, non essendo suscettibile di interventi esterni, se si fa eccezione per il potere di impulso dell'iniziativa disciplinare ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri (la quale, alternativamente al Presidente della Commissione Tributaria Regionale di appartenenza, può promuovere l'azione disciplinare nei suoi confronti). Ne consegue, analogamente, che spostare sul Ministero delle Finanze il ruolo decisivo di sancire l'efficacia delle determinazioni consiliari *in subiecta materia* anche solo con riguardo al momento temporale - e in assenza di particolari poteri di verifica formale definiti *a priori* - rappresenta una sottrazione al "giudice disciplinare" naturale, ovvero al Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, della relativa funzione, da ritenersi esclusiva non solo avuto riguardo alla competenza deliberativa, ma anche a quella applicativa. A nulla varrebbe, allora, l'argomento che il Ministero potrebbe al più ritardare, ma giammai vanificare, la sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, a solo vantaggio del giudice tributario, giacché il principio riveste carattere generale, e per definizione non può tollerare distinguo, tenuto conto della dirimente circostanza che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria esercita autonomamente le funzioni disciplinari nei confronti dei giudici tributari nell'interesse della giustizia tributaria nel suo complesso e a sola tutela del prestigio di quest'ultima presso la collettività.

Sulla scorta delle riflessioni che precedono, si delibera di interpretare l'art. 16, comma VII, D. Lgs. n. 545/1992 nel senso che la sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria è efficace sin dal momento della sua notifica al giudice incolpato, non rivestendo il decreto ministeriale valore di condizione di efficacia della delibera del Consiglio, ma di momento perfezionativo formale del procedimento; sotto il profilo organizzativo, il Presidente





Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

della Commissione di appartenenza del componente sanzionato è tenuto a dare esecuzione alla sanzione disciplinare a partire dalla comunicazione della deliberazione consiliare.

Si comunichi al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 29 del D. Lgs. n. 545/92, al Dipartimento delle Finanze - Direzione della Giustizia Tributaria - nonché ai Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali e ai Presidenti delle Commissioni Tributarie di I° e II° grado di Trento e Bolzano, i quali ne cureranno la diffusione per quanto di competenza.

IL PRESIDENTE
Antonio LEONE

