



*Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria*  
*Delibera n. 1167*

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria riunito in seduta plenaria, oggi 14 giugno 2011, sentito il Relatore Presidente **Daniela GOBBI**,

appreso che risulterebbe essere allo studio del Ministero dell'Economia e Finanze un progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario tributario che pare preveda:

- a) l'attribuzione della titolarità dell'azione disciplinare e del correlato potere ispettivo al Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- b) l'introduzione di forme di illeciti disciplinari e connesso danno erariale nell'ipotesi, automatica, di ritardato deposito di ordinanze oltre i termini stabiliti, indipendentemente dalla mole di contenzioso pendente e dall'adeguatezza delle strutture giudiziarie e amministrative delle Commissioni tributarie e dall'ulteriore mancata considerazione che l'organizzazione amministrativa è direttamente attribuibile al MEF;
- c) la riserva assoluta degli incarichi direttivi e semi direttivi (Presidenze di sezione e di commissione) in capo ai magistrati di carriera;
- d) il reclutamento di nuovi giudici mediante concorso con riserva di posti nella misura del 50% a favore dei magistrati di carriera e la restante quota a favore delle categorie professionali (avvocati e commercialisti), in misura percentuale da definire;
- e) l'introduzione del contributo unificato e la costituzione di un Fondo destinato sia ai giudici tributari (in prevalenza) e al personale amministrativo, con esclusione dell'aumento del compenso fisso;
- f) la previsione di un incremento del solo compenso variabile, giustificato in funzione dell'incremento della produttività, subordinato a due condizioni: la pronunzia sul merito della causa entro un anno dalla introduzione del ricorso e la riduzione del contenzioso annuo nella misura del 10%, con pagamento, dunque, alla fine di ciascun anno di riferimento;
- g) l'inasprimento delle incompatibilità per i giudici tributari, in servizio e in ingresso, con limitazioni non ancora delineate;

**PREMESSO**

che:

- l'indipendenza e l'autonomia della magistratura sono valori fondanti della Repubblica. Il principio costituzionale dell'indipendenza dei giudici (Artt.101,

104, 105 Cost) sancisce che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, e che tali principi si applicano anche alla Magistratura tributaria, che è un ordine autonomo ed indipendente;

- l'indipendenza del giudice si esprime nell'indipendenza funzionale: il giudice giudica nella sola soggezione della legge (Art.101 Cost.), che interpreta ed applica secondo coscienza; nell'indipendenza organizzativa: che comporta la tutela del giudice al di fuori del giudizio. A tal fine è stato istituito il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria (Cpgt), Organo di autonomia e autogoverno del potere giudiziario tributario;

- i principi generali di autonomia ed indipendenza che sottendono alla funzione giurisdizionale sono riferiti ai giudici. La giustizia tributaria giudica su interessi costituzionalmente rilevanti;

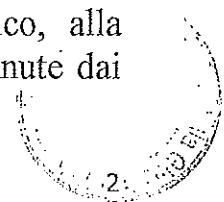
- il giudice tributario rende sentenze "*in nome del popolo italiano*";

- i giudici sono soggetti soltanto alla legge che tutela l'unità della giurisdizione, il diritto alla difesa e l'uguaglianza delle parti: art. 24 Cost., il principio del giudice naturale precostituito per legge: art. 25 Cost., l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali;

- la stabilità delle Istituzioni si fonda sul rispetto pieno e reciproco delle funzioni e, in un momento in cui si avverte la particolare rilevanza del problema giustizia, occorre che siano rispettati i confini istituzionali e le specifiche funzioni. Dovere di tutte le Istituzioni è quello di adoperarsi perché prevalga lo spirito di collaborazione istituzionale, così da superare le difficoltà e risolvere i problemi;

- la consapevolezza della rilevanza della giustizia tributaria nel contesto europeo impone (anche alla luce dei principi comunitari di indipendenza espressi nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri UE agli stati membri del 12/2010) un salto di qualità dell'ordinamento della magistratura tributaria, affrancandola dal Ministero dell'Economia e Finanze che, pur non essendo parte processuale del giudizio tributario, è comunque sempre parte sostanziale portatore di interessi su cui il giudice tributario è chiamato a pronunciarsi. L'U.E. raccomanda agli Stati membri l'adozione di norme, anche di rango costituzionale, che garantiscano il sereno svolgimento della funzione *preservando ai giudici l'autorità e la dignità di Tribunale*.

- il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria è l'Organo di amministrazione della giurisdizione, deputato a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati tributari. Esso adotta i provvedimenti che incidono sullo status dei magistrati (dall'assunzione mediante concorso pubblico, alla cessazione dal servizio), giudica le condotte disciplinarmente rilevanti tenute dai



magistrati. Competenza attribuita dal D.Lvo n. 545/92 che regola, in via generale, la costituzione e le competenze del Consiglio stesso;

- l'ipotesi ventilata dal Ministero dell'Economia e Finanze di avocare a sé il potere disciplinare e di vigilanza sui magistrati tributari contrasta con i principi costituzionali richiamati ed evidenzia la necessità ed urgenza di ridefinire norme che appannano l'immagine di indipendenza del giudice e non garantiscono il rispetto dei principi costituzionali: il magistrato deve essere ed apparire tale;

- gli illeciti disciplinari devono essere tipicizzati e non costituire un freno o limite al principio di autonomia e indipendenza del giudice.

- L'ordinamento vigente riconosce alle parti del processo - laddove ritengano di aver subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, o per diniego di giustizia- la tutela in sede civile;

- il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria esprime pareri sui disegni di legge e decreti ministeriali concernenti l'ordinamento giudiziario dei giudici tributari, l'amministrazione della giustizia e ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie. Anche con il Parlamento i rapporti sono improntati ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza: il Consiglio invia al Parlamento, tramite il Ministro dell'Economia, una Relazione annuale sullo stato della giustizia tributaria segnalando problemi e avanzando proposte;

- l'accesso alla magistratura tributaria deve essere garantito a tutti gli aspiranti in condizione di parità, purché in possesso dei requisiti di legge (artt. 4 e 5 del D.Lvo 545/92)

- deve essere attuato il principio della pari dignità tra i giudici tributari in servizio, indipendentemente dalla loro provenienza ed estrazione, senza operare distinguo tra magistrati e professionisti, in base ad attitudine e professionalità, quali unici requisiti per il conferimento dei posti semi-direttivi e direttivi;

- il riconoscimento a favore dei giudici tributari di un giusto trattamento economico (con riferimento alla parte fissa e quella variabile), prima ancora di premiare la produttività, deve garantire condizioni minime di indipendenza. La determinazione del compenso ha una rilevanza che esorbita il suo contenuto economico, assumendo il carattere del riconoscimento di dignità al ruolo e alla funzione ricoperta, principi che travalicano il semplice concetto di produttività;

- la tutela della terzietà risponde all'esigenza di imparzialità, e pertanto deve riguardare tutti i giudici tributari, con riferimento all'esercizio della funzione avendo riguardo a situazioni di incompatibilità soggettive ed oggettive, considerate anche le ipotesi di incompatibilità che sottendono ai rapporti di

parentela e affinità, prevedendo a tal fine, nei limiti già delineati dal Consiglio, una rigorosa incompatibilità a livello territoriale.

### TUTTO CIO' PREMESSO

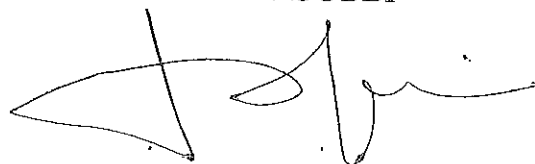
questo Consiglio,  
**ribadisce** la necessità della Sua previa consultazione in relazione alle proposte di modifica attinenti la giurisdizione e la magistratura tributaria, nel rispetto della normativa relativa alle Sue attribuzioni e dal ruolo da esso svolto;  
**riafferma** il dissenso verso le modifiche legislative contrarie ai principi generali richiamati in premessa;  
**auspica** il ritiro di proposte di legge che contrastino con i detti principi, e l'elaborazione delle necessarie modifiche della normativa processuale tributaria e di quella riguardante la magistratura tributaria all'esito di un confronto con il Governo, così come in precedenza concordato con il Ministero delle Finanze.

Si trasmetta alle seguenti Autorità:

Presidente della Repubblica, Presidente del Senato, Presidente della Camera, Presidente Consiglio dei Ministri, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Ministro dell'Economia e delle Finanze, Sottosegretario di Stato all'Economia e Finanze, Presidenti delle Commissioni Bilancio e Finanze di Camera e Senato, Presidente della Commissione Giustizia della Camera.

**IL PRESIDENTE**

*Daniela GOBBI*





## Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

Delibera n. 1999/2011

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria nella seduta del 25 ottobre 2011, sentito il Relatore Presidente Daniela **GOBBI**, appreso che nel Disegno di Legge di stabilità e sviluppo attualmente all'esame del Senato, all'art. 4 "Riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri", sono state inserite due norme: comma 40 e comma 41, che:

- modificano le procedure del bando di concorso per il reclutamento di 960 giudici tributari riservato ai soggetti appartenenti alla categoria di cui all'art. 4, lett. i) D.Lvo 545/92, predisposto da questo Consiglio di presidenza, pubblicato il 16 agosto c. a e attualmente in fase di espletamento;
- dispongono criteri di selezione dei concorrenti e di formazione delle graduatorie diversi da quelli già fissati dal bando;
- eludono il disposto dal DM Economia e delle Finanze 11 aprile 2008 prevedendo l'immissione in servizio (in soprannumero rispetto ai posti a concorso e rispetto alle piante organiche delle commissioni tributarie) di tutti i concorrenti idonei che hanno presentato domanda di partecipazione al concorso;
- trasformano il concorso per posti vacanti in un reclutamento di tutti i concorrenti (art. 4, commi 40 e 41);

### OSSERVA

1) **I commi 40 e 41 dell'art 4 "Riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri" del disegno di legge stabilità e sviluppo sono:**

**A) inammissibili per difetto del presupposto.**

Sono norme inammissibili, non solo perché non attinenti alla materia economica ma perché difettano del presupposto richiesto per l'inserimento nel provvedimento legislativo di stabilità.

L'art. 11, comma 3, della legge n.. 196/2009, recita testualmente: " *La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale.* "

**B) violano i principi di rango costituzionale della ragionevolezza, non arbitrarietà, di buona amministrazione ed eguaglianza (cost. artt. 97 e 51);**

Le norme in esame presentano anche aspetti di dubbia costituzionalità: sono irragionevoli, si sovrappongono all'attività regolamentare di questo Consiglio, alle disposizioni di legge vigenti e danno luogo ad una stratificazione normativa con conseguenze contraddittorie e con considerevoli problemi di coordinamento.

Sono norme a contenuto *provvedimentale* che difettano del carattere della generalità ed astrattezza che " *incidono su un numero determinato di destinatari ed hanno contenuto particolare e concreto*" (corte cost. sentenza 137/2009), norme che nell'ambito della riserva a favore dei magistrati di carriera, introducono ulteriori disposizioni di privilegio favorendo coloro che hanno presentato domanda di partecipazione al concorso e disponendo l'immissione in servizio di tutti i concorrenti (compresi quelli che non



risulteranno vincitori ), anche in soprannumero. La Corte Costituzionale ha sottolineato la necessità che il vaglio di legittimità costituzionale delle c.d. *leggi-provvedimento* debba essere particolarmente approfondito affinché questi provvedimenti non introducano disposizioni che eludono principi di eguaglianza ed imparzialità (corte cost. sentenza n. 94 del 2009; n. 241 del 2008; n. 267 del 2007; n. 429 del 2002; n. 364 del 1999; n. 185 del 1998; nn. 2 e 153 del 1997; n. 492 del 1995; n. 346 del 1991; n. 143 del 1989).

Le modifiche al bando di concorso riguardano:

- a) le procedure di valutazione dei concorrenti e di formazione delle graduatorie:  
le nuove norme impongono criteri di valutazione dei candidati e modalità di formazione delle graduatorie differenti da quelle stabilite dal bando di concorso (art. 4 comma 40);
- b) la variazione (in deroga al DM Economia e delle Finanze 11 aprile 2008) delle piante organiche delle commissioni. Vengono immessi in servizio presso le commissioni tributarie oltre ai concorrenti utilmente classificati in graduatoria, tutti gli altri aventi titolo, ancorché in soprannumero, per il solo fatto di aver presentato la domanda di partecipazione (art. 4 comma 40);
- c) l'introduzione di criteri disomogenei per la formazione degli elenchi di chi aspira al trasferimento in altra commissione (art. 4 comma 41).

#### Sul punto a)

Il bando di concorso del 16 agosto c.a. ha consentito ai candidati di presentare domanda per un numero massimo di tre commissioni indicate in ordine di preferenza decrescente. Il comma 40, impone che ciascun concorrente venga valutato solo con riferimento alla *prima delle commissioni scelte, riducendo, in tal modo di 1/3* le possibilità di accesso alla funzione. A differenza delle altre magistrature, l'ordinamento della magistratura tributaria non prevede un organico nazionale; non c'è un ruolo unico. L'immissione nella funzione corrisponde all'ingresso nell'organico della commissione. Con le nuove norme l'accesso alla funzione diventa più difficoltosa. Il punteggio conseguito dal candidato non ha valore assoluto (graduatoria nazionale) ma viene computato limitatamente alla graduatoria formata per la commissione richiesta "*per prima*". Ne deriva che, il candidato che ha conseguito un ottimo punteggio, se ha scelto una sede particolarmente ambita, potrebbe non riuscire ad accedere alla funzione, mentre un altro candidato che ha concorso per una sede meno richiesta, pur avendo conseguito un punteggio inferiore, potrebbe essere immediatamente immesso nelle funzioni. L'irragionevolezza della norma è palese; infatti, oltre, a non premiare la professionalità maturata, non garantisce neppure la copertura di tutti i posti., perché consente l'accesso solamente ai posti nelle sedi scelte "*per prime*". Ne consegue che, laddove risultassero sedi indicate dai candidati come "*seconde o terze scelte*", i relativi posti messi a concorso, (non ostante la presenza in servizio di soprannumerari), resterebbero vacanti perché, permanendo questa disposizione di legge, non potrebbero essere assegnati.

#### Sul punto b)

L'irragionevolezza della norma si desume anche dalle modalità con cui si perviene alla modifica della pianta organica delle commissioni. Attualmente questa è stabilita dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 11 aprile 2008, ai sensi dell'articolo 1, comma 353, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Detta pianta organica è stata definita assumendo come riferimento dei dati oggettivi: flussi di ingresso dei ricorsi e consistenza dell'arretrato. Il comma 40 dell'art. 4 del disegno di legge di stabilità, modifica la pianta organica delle commissioni agganciandola al numero delle domande pervenute per ciascuna commissione scelta "*per prima*". Ne consegue che le commissioni non avranno una pianta organica definita sulla base di criteri oggettivi, così come stabilisce il D.M. 11 aprile 2008, bensì una pianta organica soggetta a continue variazioni perché connessa al



numero delle domande di concorso pervenute ed alle possibili richieste di trasferimento da o per quella sede. Se ne deduce che non sarà possibile effettuare delle previsioni di bilancio certe.

Sul punto c)

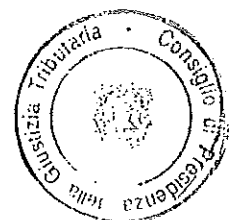
I giudici tributari potranno richiedere di essere trasferiti da una commissione all'altra. Non essendo possibile disporre il trasferimento da una "non funzione" ad "una funzione", l'unica interpretazione costituzionalmente orientata della norma è nel senso di considerare il trasferimento da una commissione all'altra nello status di *soprannumerario*. Diversamente la norma sarebbe irragionevole perché porrebbe a confronto situazioni diverse e posizioni disomogenee.

**2) Applicabilità dello *ius superveniens* alla procedura concorsuale.**

Le norme richiamate sono soggette ai rilievi in materia di applicabilità dello *ius superveniens* alle procedure concorsuali. Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 124 del 12.1.2011, ha confermato il proprio orientamento, decennale, secondo cui la procedura concorsuale inizia con la pubblicazione del bando che costituisce *lex specialis* del concorso (*Adunanza Plenaria, sentenza 24 maggio 2011, n. 9 - Pres. De Lise - est. Meschino*). "In tema di *ius superveniens* in materia di pubblici concorsi, le disposizioni normative sopravvenute in materia di ammissione dei candidati, di valutazione dei titoli o di svolgimento di esami di concorso e di votazioni **non trovano applicazione per le procedure in itinere alla data della loro entrata in vigore, in quanto il principio *tempus regit actum* attiene alle sequenze procedimentali composte di atti dotati di propria autonomia funzionale, e non anche ad attività (quale è quella di espletamento di un concorso) interamente disciplinate dalle norme vigenti al momento in cui essa ha inizio**". Il Consiglio di Stato ha anche affermato che, in materia di concorsi pubblici, il principio della tutela dell'affidamento dei candidati, prevale come forma di garanzia del rispetto della par condicio (CdS, VI, 21.7.2010, n. 4791). La giurisprudenza, a garanzia della par condicio delle persone coinvolte nel procedimento concorsuale, ha elaborato il criterio secondo cui occorre fare riferimento alle norme legislative o secondarie vigenti alla data di approvazione del bando; le norme sopravvenienti non possono modificare i concorsi già banditi, (CdS, VI, 21.7.2010, n. 4791; CdS, VI, 12.6.2008, n. 2909; CGARS, 14.9.2007, n. 836; CdS, V, 21.9.2005, n. 4937; CdS, V, 5.10.2005, n. 5316; CdS, IV, 6.7.2004, n. 5018). Le regole sopravvenute nel corso dello svolgimento di un procedimento, infatti, non possono compromettere il principio dell'affidamento, rendendo non interessato al concorso chi, al momento dell'indizione, non lo era o viceversa (*cf.* CdS, IV, 12.1.2011, n. 124).

**RIBADISCE**

- la necessità di cancellazione delle norme richiamate nel rispetto dei principi costituzionali, di ragionevolezza, di non contraddittorietà con le norme in vigore.
- Il rispetto delle norme che impongono la consultazione preventiva di questo Organo di autogoverno ai sensi dell'art 24 lett. i del D.Lvo n. 545/1992, su questioni attinenti la modifica delle norme ordinamentali della magistratura tributaria, in conformità con la normativa relativa alle Sue attribuzioni ed al ruolo da esso svolto.



### RILEVA

- Le disposizioni che si richiamano tendono ad escludere, per i prossimi anni, l'accesso alla magistratura tributaria a chi, pur possedendone i requisiti ai sensi dell'art. 4 del D.Lvo n. 545/92, non ha presentato (o, non ha potuto - utilmente - presentare) la domanda di partecipazione al concorso.

- la modifica della struttura delle commissioni tributarie può compromettere i requisiti di celerità ed efficienza che caratterizzano la giustizia tributaria, la quale ha dimostrato di essere in linea con i principi del giusto processo per qualità delle sentenze e rapidità dei tempi di deposito delle stesse.

### SEGNALA

ove le norme suddette, attualmente sottoposte all'esame del Parlamento, fossero confermate senza modifiche, questo Consiglio - avendo già avviato la procedura del concorso - non potrà non valutare quali provvedimenti amministrativi dovranno essere adottati alla luce delle nuove disposizioni di legge. I provvedimenti che saranno assunti non potranno non essere conformi al rispetto dei principi costituzionali di imparzialità, uguaglianza, del buon andamento dell'azione amministrativa e dell'orientamento in materia espresso dalla giurisprudenza.

### AUSPICA

Il ritiro delle norme di legge richiamate o, in alternativa la modifica delle stesse per un allineamento ai principi costituzionali ed al consolidato orientamento giurisprudenziale in materia.

*Daniela GOBBI*

