

13722117

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

RENATO RORDORF - Primo Pres.te f.f. -

GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -

BIAGIO VIRGILIO - Consigliere -

ETTORE CIRILLO - Rel. Consigliere -

LUCIA TRIA - Consigliere -

CARLO DE CHIARA - Consigliere -

RAFFAELE FRASCA - Consigliere -

MARIA ACIERNO - Consigliere -

LUIGI ALESSANDRO SCARANO - Consigliere -

Commissione tributaria centrale
- compensi dei giudici -
giurisdizione ordinaria.
Appello civile - giurisdizione -
rimessione al primo giudice -
necessità.

Ud. 09/05/2017 - PU

R.G.N. 7595/2016

con 13422

Rep.

Foglio

NOTIZIE

C.I.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 7595-2016 proposto da:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del
Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI
PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- **ricorrente** -

contro

338
17

- controricorrenti -

nonchè contro

- intimati -

avverso la sentenza n. 4888/2015 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 17/12/2015.

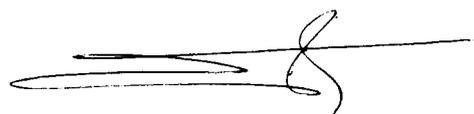
Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 09/05/2017 dal Consigliere Dott. ETTORE CIRILLO;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Dott. FRANCESCO MAURO IACOVIELLO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso e la declaratoria della giurisdizione amministrativa;

uditi gli avvocati Paolo Marchini per l'Avvocatura Generale dello Stato e Marco Luigi Antonioli.

FATTI DI CAUSA

1. Un gruppo di giudici tributari, applicati all'articolazione lombarda della Commissione tributaria centrale, convenne in giudizio l'amministrazione finanziaria chiedendo, previa eventuale disapplicazione del d.m. 4 marzo 2009 laddove contrastante con la



legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), la corresponsione anche dell'ulteriore compenso fisso oltre a quello già percepito perché incardinati nelle rispettive Commissioni di merito.

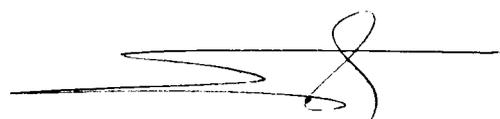
2. Il tribunale di Milano, con sentenza n. 10435 del 2014, declinò la giurisdizione ritenendo che la vertenza fosse devoluta al giudice amministrativo. La decisione, impugnata da gran parte degli originari attori, fu riformata dalla Corte d'appello di Milano che, con sentenza n. 4888 del 2015, accolse le pretese degli appellanti. La Corte territoriale, ritenendo che il trattamento economico dei giudici tributari applicati alle articolazioni regionali della Commissione tributaria centrale fosse regolato direttamente ed esaurientemente dal combinato disposto della legge finanziaria 2008 e dalla norme ordinamentali (d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, art. 13), affermò che gli appellanti fossero titolari di un diritto soggettivo perfetto alla percezione dell'intero trattamento economico previsto per i componenti delle Commissioni; il che, in rito, giustificava l'ordinaria giurisdizione civile e, nel merito, il diritto all'ulteriore compenso fisso, dovendosi disapplicare il diverso precetto scaturente dal d.m. 4 marzo 2009.

3. Per la cassazione di tale decisione l'amministrazione finanziaria ricorre con cinque motivi, ai quali gran parte degli intimati resistono con controricorso. Le parti costituite si difendono anche con memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è ammissibile.

La difesa dei controricorrenti ingiustificatamente eccepisce la violazione dell'art. 366 cod. proc. civ., laddove il ricorso sarebbe, a loro dire, carente di esposizione dei fatti di causa e d'indicazione di atti o documenti su cui il ricorso si fonda. Invero, a prescindere dall'uso di rigide formule narrative, il ricorso espone: a i contenuti essenziali del giudizio dinanzi al tribunale (pag. 1-10), con specifici riferimenti ai riscontri documentali prodotti (es. determinazioni del



Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, all. 3-7-8; dd.mm. d4 marzo 2009 e 28 giugno 2002, all. 3-4); b) gli esiti del giudizio di primo grado (pag. 10-11); c) i contenuti essenziali del giudizio dinanzi alla Corte territoriale (pag. 10-13), con ulteriori riferimenti documentali (all. 9-10-11); d) gli esiti del giudizio di appello (pag. 13-15); il tutto è corredato da parziali trascrizioni opportunamente virgolettate e da analitico elenco dei documenti prodotti unitamente al ricorso (pag. 26).

E' appena il caso di ricordare che una seria e intelligente osservanza dei principi di specificità, completezza e autosufficienza vuole che il ricorso, in sede di legittimità, rappresenti le questioni tuttora rilevanti con la tecnica del cd. *flash-back* processuale (es. Cass. Sez. 5, Sentenza n. 5947 del 25/03/2015, §1.2), ossia mediante riproposizione in chiave retrospettiva di come e perché le questioni oggetto di censura siano state affrontate nel giudizio di merito (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 15180 del 23/06/2010, Rv. 613814 - 01), senza incorrere nel deprecabile e inammissibile assemblaggio degli atti di causa (Cass. Sez. U, Sentenza n. 5698 del 11/04/2012, Rv. 621813 - 01) e ferma restando l'indicazione dei dati per il reperimento di atti e documenti salienti (Cass. Sez. U, Sentenza n. 22726 del 03/11/2011, Rv. 619317 - 01).

2. Il ricorso è parzialmente fondato.

2.1 In primo luogo il Ministero ricorrente, invocando la natura indennitaria del trattamento economico previsto per i giudici tributari e il consequenziale carattere discrezionale della sua determinazione amministrativa, osserva che ciò vale anche per gli applicati alle articolazioni regionali della Commissione tributaria regionale, non essendo ravvisabile, nel rinvio della legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 351) all'art. 13 dell'ordinamento della giustizia tributaria, alcun automatismo retributivo. Il che, atteso il contenuto precettivo del d.m. 4 marzo 2009, porterebbe la vertenza dinanzi al giudice amministrativo per la tutela di interessi legittimi come già ritenuto



dal Tribunale ed erroneamente disatteso dalla Corte d'appello (motivo 1).

2.2 In secondo luogo il Ministero ricorrente, denunciando violazione di norme di diritto processuali, lamenta che la Corte territoriale, una volta riformata la decisione del Tribunale in punto di giurisdizione, non si fosse limitata ad annullare la decisione con rinvio al primo giudice, in forza dell'art. 353 cod. proc. civ., ma avesse pronunciato anche sul merito della vertenza (motivo 2) e sulle spese (motivo 3), in aperto contrasto col principio del doppio grado di merito.

2.3 In terzo luogo il Ministero ricorrente, denunciando violazione di norme di diritto sostanziali (motivo 4), osserva che l'applicazione alla Commissione tributaria centrale non recide il rapporto dei giudici tributari applicati con l'ufficio di appartenenza in coerenza con la natura dell'istituto siccome diretto a sopperire ad esigenze straordinarie mediante forme di temporanea utilizzazione (art. 24, lett. *m-bis*, d.lgs. 545/1992 cit.) con risparmio di spesa a carico del bilancio dello Stato (comma 351 cit.) e conseguenziale logica impossibilità di cumulo tra i compensi stabiliti per i rispettivi incarichi (d.m. 4 marzo 2009) attesa l'unicità del rapporto funzionale posto a base del cd. compenso fisso e la variabilità dell'ulteriore compenso rapportato «ai compensi spettanti ai presidenti di sezione ed ai componenti delle Commissioni tributarie regionali».

2.4 Infine il Ministero ricorrente, denunciando violazione dell'art. 345 cod. proc. civ. (motivo 5), di duole del fatto che la Corte territoriale, nonostante una domanda introduttiva articolata con riferimento alle spettanze maturate sino al 31 agosto 2012 e a quelle maturande fino al saldo, avesse accolto la domanda nuova avanzata di appello con riferimento al termine del 31 dicembre 2014.

3. Il primo motivo di ricorso non è fondato.

3.1 La legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 351) stabilì che, allo scopo di ridurre le spese a carico del bilancio dello Stato e di

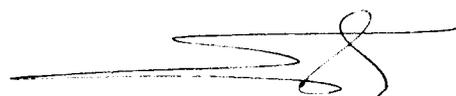


giungere ad una rapida definizione delle controversie pendenti presso la Commissione tributaria centrale, a decorrere dal primo maggio 2008, il numero delle sezioni della predetta Commissione fosse ridotto a ventuno e che le predette sezioni fossero situate presso ciascuna Commissione tributaria regionale avente sede nel capoluogo di ogni regione e presso le Commissioni tributarie di secondo grado di Trento e di Bolzano. A tali sezioni avrebbero dovuto essere applicati come componenti, su loro domanda, i presidenti di sezione, i vice presidenti di sezione e i componenti delle Commissioni tributarie regionali istituite nelle stesse sedi; in difetto di domande, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria avrebbe provveduto d'ufficio.

3.2 Tanto premesso sul piano ordinamentale, la legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 351, u.p.) stabilì che, sempre a decorrere dal primo maggio 2008, i compensi dei presidenti di sezione e dei componenti della Commissione tributaria centrale sarebbe stati determinati esclusivamente a norma dell'art. 13 d.lgs. 545/1992 cit., «facendo riferimento ai compensi spettanti ai presidenti di sezione ed ai componenti delle Commissioni tributarie regionali».

Il richiamato art. 13 prevedeva e prevede tuttora che «Il Ministro delle finanze con proprio decreto di concerto con il Ministro del tesoro determina il compenso fisso mensile spettante ai componenti delle Commissioni tributarie»; che «oltre al compenso mensile viene determinato un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito» e, infine che «il compenso è liquidato in relazione ad ogni provvedimento emesso» mentre che «la liquidazione dei compensi è disposta dalla direzione regionale delle entrate».

3.3 In esecuzione della legge finanziaria 2008, il d.m. 4 marzo 2009 (art. 1, comma 1), stabilì che il compenso fisso spettasse a ciascun componente della Commissione tributaria centrale nella misura di: 415 euro per il presidente della Commissione centrale; 363 euro per il presidente della sezione; 363 euro per il presidente



della sezione regionale; 337 euro per il presidente del collegio; 311 euro per il componente della sezione regionale; prescrivendo, infine, che ai componenti delle Commissioni tributarie regionali e quelle di secondo grado di Trento e Bolzano, applicati anche alla sezione della Commissione tributaria centrale, spettasse il trattamento più favorevole, senza possibilità di cumulo tra i compensi stabiliti per i rispettivi incarichi.

3.4 Le sezioni unite, nel regolare il riparto della giurisdizione, hanno ritenuto che - se la controversia ha per oggetto un ricorso rivolto direttamente contro l'atto amministrativo generale contenente la scelta dei criteri per la determinazione del compenso, fisso e/o aggiuntivo, spettante ai componenti delle Commissioni tributarie per l'attività svolta - la vertenza appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo trattandosi di emolumenti di natura indennitaria, la cui determinazione non è automatica ma resta affidata al potere discrezionale dell'autorità che ha proceduto alla nomina dei giudici tributari, il cui esercizio deve avvenire in base a parametri correlati alla qualità, quantità e complessità del lavoro svolto ai sensi dell'art. 13 cit. (Cass. Sez. U, Sentenza n. 21592 del 20/09/2013, Rv. 627438 - 01).

Tale potere discrezionale di determinazione della misura del compenso - investendo tutti i criteri indicati dalla norma e la posizione della categoria dei giudici tributari in relazione al potere del Ministero di determinare, con proprio atto amministrativo generale, il compenso (fisso e aggiuntivo) ad essi spettante - non può essere configurata come riferito a una posizione di diritto soggettivo, bensì d'interesse legittimo.

3.5 Tanto premesso, si osserva che la legge finanziaria 2004 (legge 24/12/2003, n. 350) stabilisce che «Le controversie concernenti il trattamento economico per l'esercizio delle funzioni di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, che comunque



non configura mai attività di pubblico impiego, sono devolute alla competenza del giudice ordinario» (art. 3, comma 121).

Si tratta di disposizione che non contraddice affatto l'enunciato delle sezioni unite del 2013. Infatti il legislatore, dopo aver ribadito che la giustizia tributaria non configura mai attività di pubblico impiego, individua la giurisdizione piena del giudice ordinario riguardo alle controversie concernenti il relativo trattamento economico del singolo giudice. Individua, nella sostanza, una categoria di controversie su diritti patrimoniali che segue pedissequamente le regole delle ordinarie obbligazioni nummarie.

Il che è ben possibile, senza venire meno ad alcun principio di riparto secondo l'architettura disegnata dalla Corte costituzionale, laddove al giudice ordinario sia sostanzialmente devoluta la risoluzione in via solo incidentale delle questioni da cui dipende la decisione delle controversie rientranti *ex lege* nella propria giurisdizione. Ne deriva che, nelle controversie concernenti il trattamento economico dei giudici tributari, il giudice ordinario, se ritiene illegittimo un regolamento o un atto amministrativo generale rilevante ai fini della decisione, non lo applica, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'impugnazione diretta dinanzi al giudice amministrativo laddove si vogliano censurate le relative operazioni deliberative dell'amministrazione finanziaria, per denunciarne i vizi tipici previsti dall'art. 7 cod. proc. amm.. Dalla natura generale, unitaria e inscindibile del contenuto e degli effetti degli atti amministrativi generali discende, quale non trascurabile corollario, il diverso risultato che il loro annullamento giudiziale determina col venire meno degli effetti nei confronti di tutti i destinatari, compresi quelli rimasti estranei alla controversia (conf. Cass. Sez. U, Sentenza n. 7665 del 18/04/2016, in materia fiscale).

3.6 Di contro la giurisdizione ordinaria, così come individuata dalla legge finanziaria 2004 (art. 3, comma 121), ha carattere sì pieno e ha per oggetto sia l'*an* che il *quantum* della pretesa



pecuniaria. Però ciò che viene in rilievo nelle controversie concernenti il trattamento economico per l'esercizio delle funzioni di giudice tributario è il bene della vita al quale gli attori aspirano, che non è tanto l'interesse legittimo al corretto esercizio della potestà amministrativa, quanto la tutela di una pretesa pecuniaria normalmente azionabile, dunque, dinanzi al giudice ordinario.

La legge finanziaria 2004 nello stabilire che «Le controversie concernenti il trattamento economico per l'esercizio delle funzioni di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 [...] sono devolute alla competenza del giudice ordinario» delinea, dunque, una ipotesi di giurisdizione piena. In essa il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo da parte del giudice ordinario trova ampia espansione, anche laddove si sia affermato, in tesi generale, che esso non possa essere esercitato nei giudizi in cui sia parte la P.A., ma unicamente nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l'atto illegittimo venga in rilievo, non già come fondamento del diritto dedotto in giudizio, bensì come mero antecedente logico (Cass. Sez. U, Sentenza n. 2244 del 06/02/2015, Rv. 634254 - 01).

Una distinzione analoga tra impugnazione diretta di atti di macro-organizzazione d'interesse generale, devoluta al giudice amministrativo, e tutela di posizione giuridiche individuali, devoluta al giudice ordinario con potere di non applicazione, è emersa anche in materia di pubblico impiego privatizzato (Cass. Sez. U, Ordinanze n. 22733 del 03/11/2011, Rv. 619271 - 01, e n. 11387 del 31/05/2016, Rv. 639996 - 01) e nel contenzioso catastale (Cass. Sez. U, Sentenza n. 7665 del 18/04/2016, Rv. 639286 - 01), nonché, sia pure con accenti e ambiti differenti, riguardo all'albo degli psicologi (Cass. Sez. U, Ordinanza n. 6821 del 15/03/2017, Rv. 643281 - 01).

3.7 Il giudice *a quo* ha, pertanto, legittimamente escluso la giurisdizione amministrativa, a favore di quella ordinaria, e la



decisione d'appello sul punto va solo corretta riguardo alla sua motivazione in punto di diritto.

4. Il secondo motivo è fondato.

4.1 Va riaffermato il principio di diritto secondo cui, qualora il giudice di primo grado dichiara il difetto di giurisdizione sulla domanda, ritenendo che questa sia devoluta giudice amministrativo, il giudice d'appello, che affermi la giurisdizione negata dalla prima sentenza, deve fare applicazione dell'art. 353 cod. proc. civ., indipendentemente dal fatto che le parti abbiano formulato conclusioni di merito, e rimettere la causa al primo giudice, con la conseguenza che, ove a ciò non provveda, statuendo nel merito, la cassazione della relativa pronuncia deve essere disposta dalla Corte direttamente con rinvio al primo giudice.

4.2 Più in dettaglio, qualora il giudice di primo grado dichiara il difetto di giurisdizione sulla domanda, ritenendo che questa solleciti una pronuncia del giudice amministrativo, il giudice di secondo grado che, pur attraverso una diversa qualificazione della domanda stessa, affermi la giurisdizione negata dalla prima sentenza, deve fare applicazione dell'art. 353 cod. proc. civ., indipendentemente dal fatto che le parti abbiano formulato conclusioni di merito, e rimettere la causa al primo giudice con la conseguenza che, ove a ciò non provveda, statuendo nel merito, la cassazione della relativa pronuncia deve essere disposta direttamente con rinvio al primo giudice. (Cass. Sez. U, Sentenze n. 11027 del 20/05/2014, Rv. 630753 - 01 e n. 273 del 17/01/1986, Rv. 443909 - 01; conf. Sez. 1, Sentenza n. 2059 del 23/02/1995, Rv. 490658 - 01; Sez. 5, Sentenza n. 10139 del 02/08/2000, Rv. 539076 - 01; Sez. L, Sentenze n. 6570 del 02/04/2004, Rv. 571806 - 01 e Sez. L, Sentenza n. 764 del 17/01/2006, Rv. 587195 - 01), vertendosi in tema di violazione del principio d'ordine pubblico del doppio grado di giurisdizione (Cass. Sez. U, Sentenza n. 3949 del 05/07/1984, Rv. 435922 - 01).



4.3 Né può parlarsi di violazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo di derivazione convenzionale. L'accesso alla giustizia, infatti, trova la sua tutela nel diritto, riconosciuto nell'art. 13 CEDU, «ad un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale», senza che in questo ambito possa essere ricompreso il diritto ad un secondo grado di giurisdizione. Il doppio grado di giudizio non è contemplato neppure dall'art. 6 CEDU, che parla di equo processo e non comprende il diritto a ricorrere in appello.

La Corte di Strasburgo precisa, infatti, che la Convenzione non impone agli Stati neppure di creare corti d'appello o di cassazione nei loro sistemi giudiziari (Corte EDU, 17/01/1970, *Delcourt c. Belgio*, § 25).

Invero nel sistema della CEDU, così come integrato nel 1984 dal Protocollo n.7 (art. 2), il diritto a un doppio grado di giurisdizione riguarda unicamente la materia penale ed è riconosciuto solo a chi è dichiarato colpevole. Però ciò non significa che un tale diritto non possa essere riconosciuto più ampiamente nella legislazione interna, quanto a soggetti, casi e materie.

Il che basta a disattendere la questione di legittimità sollevata dai controricorrenti con riferimento alla pretesa irragionevole dilazione del processo (art. 6 CEDU; art. art. 111 Cost.) asseritamente consequenziale all'applicazione dell'art. 353 cod. proc. civ., atteso che la giurisprudenza casistica della CEDU non fornisce astratte indicazioni sistemiche bensì elementi da prendere in considerazione per valutare la ragionevolezza del termine di durata per ogni fase/grado processuale con riferimento al singolo giudizio.

4.5 Il secondo motivo deve, dunque, essere accolto, il che comporta l'assorbimento degli ultimi tre motivi (logicamente e giuridicamente subordinati) e la cassazione della sentenza impugnata con rinvio, anche per le spese, al primo giudice.



P.Q.M.

La Corte accoglie il secondo motivo di ricorso; rigetta il primo motivo di ricorso; dichiara assorbito gli altri motivi di ricorso; cassa la sentenza in relazione al motivo accolto; rinvia al Tribunale di Milano in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 9 maggio 2017.

Il Consigliere Estensore

Dott. Ettore Cirillo



Il Presidente

Dott. Renato Rordorf



IL CANCELLIERE

Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi.

IL CANCELLIERE

Paola Francesca CAMPOLI

