CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **227/2016** (ECLI:IT:COST:2016:227)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **DE PRETIS**
Camera di Consiglio del **21/09/2016**; Decisione del **21/09/2016**
Deposito del **20/10/2016**; Pubblicazione in G. U. **26/10/2016**
Norme impugnate: Artt. 2, 13, 15, 29-bis, 31, 32, 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31/12/1992, n. 545; art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30/06/1972, n. 748; art. 72, c. 1°, lett. b), del decreto legislativo 30/03/2001, n. 165; decreto legislativo 25/07/2006, n. 240; artt. 2, c. 10° ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 06/07/2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 07/08/2012, n. 135; art. 1, c. 404°, della legge 27/12/2006, n. 296; art. 15, c. 8°, del decreto del Presidente della Repubblica 30/01/2008, n. 43; art. 6 del decreto legislativo 31/12/1992, n. 546; art. 51 del codice di procedura civile; art. 15, c. 1° e 3°, del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27/02/2013, n. 67.
Massime: **39115 39116**
Atti decisi: **ord. 70/2016**

ORDINANZA N. 227

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 13, 15, 29-bis, 31, 32, 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413); dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo); dell'art. 72, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, recante «Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150»; degli artt. 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135; dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007); dell'art. 15, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296); dell'art. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413); dell'art. 51 del codice di procedura civile; dell'art. 15, commi 1 e 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), sollevato dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, nel procedimento vertente tra C. C. e Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza del 23 settembre 2014, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento dell'Associazione Magistrati Tributari e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ordinanza del 23 settembre 2014 la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 13, 15, 29-bis, 31, 32, 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nonché degli artt. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e 51 del codice di procedura civile;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio con il quale un contribuente ha impugnato, nei confronti dell'Agenzia delle entrate – Direzione provinciale di Reggio Emilia, una cartella di pagamento avente ad oggetto l'importo dovuto a titolo di tassa di concessione governativa sugli abbonamenti telefonici cellulari e di relative sanzioni;

che il rimettente dubita in sostanza che l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia tributaria siano compatibili con la garanzia di indipendenza anche apparente del giudice, richiesta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) in tema di «equo processo», ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che, dopo avere illustrato le ragioni per le quali, a suo avviso, l'art. 6, paragrafo 1, si dovrebbe applicare anche ai giudizi tributari, il giudice a quo svolge una rassegna della giurisprudenza della Corte EDU sui test di verifica dei requisiti di indipendenza e imparzialità del giudice e ne saggia l'applicazione alla disciplina interna della materia;

che tale verifica lo porta ad escludere dubbi di contrasto con la Convenzione sotto i profili delle modalità di selezione e di assegnazione agli uffici dei giudici tributari, della garanzia della loro preparazione giuridica, della tutela da pressioni esterne e – con particolare riferimento alla disciplina del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria – della tutela dell'indipendenza interna;

che il rimettente giunge a diversa conclusione per altri profili, riguardanti i rapporti tra i giudici tributari e il personale amministrativo di supporto, l'autonomia gestionale dei mezzi materiali necessari per l'esercizio della giurisdizione e lo status economico dei medesimi giudici, in quanto l'assetto ordinamentale e organizzativo-gestionale della giustizia tributaria relativo ad essi violerebbe, a suo avviso, gli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU;

che la violazione degli stessi parametri deriverebbe anche dall'assenza, nella disciplina della ricusazione e dell'astensione, di un rimedio al difetto di apparente indipendenza del giudice tributario per ragioni di natura ordinamentale;

che, secondo il rimettente, l'inquadramento nel Ministero dell'economia e delle finanze, nell'apposita Direzione della giustizia tributaria, degli uffici di segreteria preposti all'assistenza e alla collaborazione nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, e la conseguente impossibilità per il giudice tributario di disporre autonomamente del personale ausiliario, ledono l'indipendenza apparente del giudice richiesta dall'art. 6, paragrafo 1, nell'interpretazione fornita dalla Corte EDU;

che il personale sarebbe inserito nella stessa amministrazione cui appartengono le autorità che emanano gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, vale a dire le agenzie fiscali, alle quali è preposta una diversa direzione ministeriale, inquadrata tuttavia nello stesso Dipartimento delle finanze;

che la lesione dell'apparente indipendenza dei giudici troverebbe riscontri nell'analisi dei compiti affidati alla Direzione della giustizia tributaria, tra i quali il rimettente individua – quali indizi del fatto che il personale delle segreterie sarebbe "nelle mani" del soggetto autore degli atti oggetto di giudizio – i compiti di selezione, formazione, assegnazione e vigilanza, di determinazione dello stato giuridico ed economico, di valutazione della produttività e della progressione in carriera, nonché i compiti in materia di giudizio disciplinare e di supervisione degli uffici;

che la lesione dell'apparente indipendenza dei giudici tributari sarebbe dimostrata anche dall'assenza di norme che disciplinino i rapporti tra i giudici e il personale delle segreterie, nonché dalle norme (artt. 2 e 35 del d.lgs. n. 545 del 1992) che regolano le attribuzioni dei presidenti delle commissioni tributari e dei direttori delle relative segreterie;

che a quest'ultimo riguardo il rimettente richiama un orientamento del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, secondo il quale nei rapporti tra il presidente della commissione e il direttore della segreteria, nel caso di impossibilità di collaborazione o di concerto, dovrebbe prevalere in ogni caso il potere del primo di adottare provvedimenti urgenti e immediatamente esecutivi, e osserva che l'art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992 – come novellato dall'art. 39, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 – avrebbe tuttavia privato i presidenti delle commissioni di ogni vero e concreto potere di controllo sul personale amministrativo, attribuendo loro solo la facoltà di segnalare alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per i provvedimenti di competenza, la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione;

che un vulnus all'indipendenza dei giudici tributari deriverebbe altresì da ulteriori compiti affidati alla Direzione della giustizia tributaria, quali l'osservazione della giurisprudenza in materia tributaria (con attribuzione di un'impropria funzione nomofilattica e del potere di segnalare i provvedimenti giudiziari al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, organo titolare del potere disciplinare nei confronti dei giudici), la cura dei provvedimenti sullo status dei giudici e la gestione del contenzioso eventualmente instaurato con essi, nonché il supporto alla loro formazione professionale;

che, nel sollevare la questione appena descritta, il rimettente indica quali norme censurate gli artt. 2, 15, 31, 32, 33, 34 e 35 del d.lgs. n. 545 del 1992, sulle attribuzioni di presidenti, giudici, direttori delle segreterie e segreterie delle commissioni tributarie, nella parte in cui affiderebbero la disponibilità dei mezzi personali per l'esercizio della giurisdizione tributaria alla stessa amministrazione cui appartengono le autorità che emanano gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, anziché al giudice tributario;

che la stessa questione è posta "anche in correlazione" con:

- gli artt. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) e 72, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

- il decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, recante «Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150»;

- gli artt. 2, comma 10-ter, e 23-quinquies del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

- l'art. 15, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135);

che, sotto un profilo diverso ma connesso al precedente, il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, 29-bis, 31 e 35 del d.lgs. n. 545 del 1992, nella parte in cui attribuirebbero la gestione dei mezzi materiali necessari per l'esercizio della giurisdizione tributaria alla stessa autorità che emette gli atti da sottoporre al controllo giurisdizionale, anziché prevedere una autonoma gestione finanziaria e contabile delle Commissioni tributarie;

che tale questione è posta “anche in rapporto”:

- all’art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»;

- all’art. 15, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze, a norma dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296);

- agli artt. 2, comma 10-ter, e 23-quinquies del d.l. n. 95 del 2012 (già evocati nella prima questione);

- all’art. 15, comma 3, del d.P.C.m. n. 67 del 2013;

che, ad avviso del rimettente, l’attribuzione in via esclusiva al Ministero dell’economia e delle finanze, attraverso un apposito ufficio del Dipartimento delle finanze, della gestione amministrativo-contabile degli stanziamenti relativi alla giustizia tributaria e dei capitoli di spesa delle commissioni tributarie, nonché della dotazione di beni e servizi in uso alle stesse, darebbe luogo ad un assetto organizzativo analogo a quello già censurato dalla Corte EDU per violazione dell’art. 6, paragrafo 1, nel quale era l’organizzazione ministeriale, una volta determinata a monte l’entità dello stanziamento annuale, a provvedere alla gestione quotidiana dei mezzi finanziari;

che l’apparente indipendenza dei giudici tributari sarebbe lesa anche dalla disciplina del loro trattamento retributivo;

che, sotto questo profilo, il rimettente censura l’art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992, nella parte in cui prevederebbe che la determinazione, la liquidazione e il pagamento del compenso spettante ai componenti delle commissioni tributarie siano effettuati dalla stessa amministrazione cui appartengono anche gli organi che emettono gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, vale a dire il Ministro dell’economia e delle finanze (quanto alla determinazione dei compensi), la direzione generale delle entrate nella cui circoscrizione ha sede la commissione tributaria di appartenenza (quanto alla liquidazione) e il dirigente responsabile della segreteria della commissione (quanto al pagamento);

che, sotto un diverso aspetto, anche l’inadeguatezza dei compensi spettanti ai giudici tributari pregiudicherebbe la loro immagine di indipendenza e imparzialità, in ulteriore contrasto con l’art. 6, paragrafo 1;

che, ad avviso del giudice a quo, anche gli artt. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 51 cod. proc. civ. contrasterebbero con gli artt. 101, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6, paragrafo 1, della CEDU, nella parte in cui, accanto alla possibilità di astensione individuale del giudice per motivi “personali”, non prevedono un rimedio processuale che consenta ai giudici tributari di astenersi per difetto di apparenza di indipendenza causato da ragioni ordinamentali, al fine di evitare l’adozione di decisioni nulle per un vizio di costituzione del giudice, ai sensi dell’art. 158 cod. proc. civ., o che siano comunque fonte di responsabilità dello Stato per violazione dei diritti fondamentali dell’uomo;

che sulla rilevanza il rimettente osserva che le norme censurate con le prime tre questioni, pur non disciplinando direttamente lo svolgimento del processo principale o il merito della controversia, attengono a struttura, ordinamento e inquadramento del giudice, e quindi alla sua costituzione, sicché anche da esse dipenderebbe la decisione della causa; mentre le norme censurate con l’ultima questione sarebbero direttamente applicabili nel processo principale, inerendo all’astensione e ricusazione del giudice chiamato alla decisione;

che con atto depositato in cancelleria il 2 maggio 2016 è intervenuto nel giudizio

costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate;

che le questioni sarebbero inammissibili, perché l'ordinanza di rimessione non offrirebbe chiare indicazioni sulla violazione delle norme costituzionali e sulla correlazione fra la disciplina ordinamentale delle commissioni tributarie e gli specifici precetti costituzionali dei quali si lamenta la lesione; inoltre, l'ordinanza non chiarirebbe come la violazione dell'apparenza di indipendenza del giudice tributario assuma rilievo ai fini della risoluzione del processo principale;

che, con riguardo al profilo dell'inquadramento ordinamentale del giudice tributario e del personale delle segreterie, l'interveniente osserva che le autorità dalle quali promanano gli atti impositivi – vale a dire le Agenzie delle entrate – sono enti con personalità giuridica di diritto pubblico, del tutto distinti dal Ministero dell'economia e delle finanze, nei cui riguardi è da escludere qualsiasi rapporto organico, come avrebbe ripetutamente riconosciuto la giurisprudenza di legittimità;

che l'Avvocatura evidenzia, inoltre, la diversità degli àmbiti di competenza ministeriale dalle attribuzioni dell'organo di autogoverno dei giudici tributari (Consiglio di presidenza della giustizia tributaria), rilevando che i compiti della Direzione della giustizia tributaria, sui quali si concentrano le censure del rimettente, attengono alla predisposizione e al supporto della struttura organizzativa, all'emanazione di atti amministrativi privi di discrezionalità, alla raccolta e all'analisi della giurisprudenza, nonché alla classificazione e allo studio di documenti, al fine di offrire un ausilio a tutti gli operatori del settore;

che sulla lamentata assenza di poteri organizzativi e gestionali del personale amministrativo in capo ai presidenti delle commissioni tributarie – ai quali sarebbero riservati solo poteri di vigilanza – l'interveniente osserva che a seguito della modifica dell'art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992 introdotta dall'art. 11, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23», il presidente di ciascuna commissione ha il potere di esercitare la «vigilanza […] sulla qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria […], al fine di segnalarne le risultanze al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze per i provvedimenti competenza»; che tale assetto stabilirebbe sì una netta separazione tra la funzione giurisdizionale (assegnata ai giudici), l'attività di vigilanza (attribuita ai presidenti delle commissioni) e la direzione amministrativa delle segreterie (spettante al solo direttore dell'ufficio), ma non arrecherebbe alcun pregiudizio all'indipendenza dei giudici, essendo coerente, sia con le disposizioni degli articoli da 30 a 35 del d.lgs. n. 545 del 1992 in materia di uffici di segreteria, sia con le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 in materia di direzione e responsabilità degli uffici dell'amministrazione pubblica, sia, infine, con la natura onoraria dell'incarico dei giudici tributari; e che nemmeno l'assenza di autonomia nella gestione dei mezzi materiali in capo ai giudici tributari minaccerebbe la loro indipendenza, in quanto tale gestione si risolverebbe in funzioni meramente amministrative, di natura contabile e finanziaria;

che, sui profili inerenti al trattamento retributivo, l'Avvocatura eccepisce in via preliminare l'inammissibilità della questione per irrilevanza, poiché secondo la costante giurisprudenza della Corte le norme che determinano i compensi dei giudici tributari non incidono, né sul rapporto in ordine al quale il rimettente è chiamato a decidere, né sulla composizione dell'organo giudicante, anche sotto l'aspetto dell'asserita esiguità degli stessi compensi;

che nel merito la questione sarebbe comunque infondata, in quanto il decreto ministeriale di determinazione dei compensi dei giudici tributari è assunto sulla base di parametri fissati

direttamente dalla legge e il trattamento retributivo sarebbe attualmente caratterizzato – per effetto del d.l. n. 98 del 2011 – da un ragionevole sistema premiale, correlato alla produttività delle commissioni e finanziato con il fondo nel quale confluiscono le entrate del contributo unificato, destinate anche all'aumento dei compensi aggiuntivi di tutte le commissioni tributarie, ai sensi dell'art. 12, comma 3-ter, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44;

che infine la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità anche della questione avente ad oggetto le norme sull'astensione e la ricusazione dei giudici tributari per mancata indicazione, sia delle ragioni poste a suo fondamento, che dei parametri costituzionali violati, e osserva che in ogni caso la questione sarebbe infondata nel merito, in quanto l'art. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 richiama la disciplina del codice di procedura civile, uscita più volte indenne dallo scrutinio di legittimità costituzionale operato dalla Corte;

che con atto depositato in cancelleria il 29 aprile 2016 è intervenuta nel giudizio costituzionale l'Associazione Magistrati Tributari, aderendo alle censure espresse dal giudice a quo e chiedendo di conseguenza che le questioni siano accolte;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, ribadendo le eccezioni di inammissibilità già sollevate e rilevando che le modifiche degli artt. 2 e 15 del d.lgs. n. 546 del 1992, introdotte dal d.lgs. n. 156 del 2015 a decorrere dal 1° gennaio 2016, imporrebbero di restituire gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia dubita della legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nonché dell'art. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e dell'art. 51 del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che il rimettente dubita in sostanza che l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia tributaria sia compatibile con la garanzia di indipendenza anche apparente del giudice, richiesta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di «equo processo», ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU;

che sono censurati, in primo luogo, gli artt. 2, 15, 31, 32, 33, 34 e 35 del d.lgs. n. 545 del 1992, nella parte in cui, prevedendo l'inquadramento degli uffici di segreteria delle commissioni tributarie nell'amministrazione finanziaria, affiderebbero la disponibilità dei mezzi personali per l'esercizio della giurisdizione tributaria alla stessa amministrazione cui appartengono le autorità che emanano gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, anziché al giudice tributario;

che il giudice a quo censura altresì gli artt. 2, 29-bis, 31 e 35 del d.lgs. n. 545 del 1992 nella parte in cui attribuirebbero la gestione dei mezzi materiali necessari per l'esercizio della giurisdizione tributaria alla stessa autorità che emette gli atti da sottoporre al controllo giurisdizionale, anziché prevedere un'autonoma gestione finanziaria e contabile delle Commissioni tributarie;

che un ulteriore vulnus all'apparente indipendenza dei giudici tributari deriverebbe, secondo il rimettente, dall'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992, in tema di trattamento retributivo degli stessi giudici, nella parte in cui la norma stabilirebbe che la determinazione, la liquidazione e il pagamento del compenso spettante ai componenti delle commissioni tributarie siano effettuati dalla stessa amministrazione cui appartengono anche gli organi che emettono gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale;

che, sotto un diverso aspetto, anche l'inadeguatezza dei compensi spettanti ai giudici tributari pregiudicherebbe la loro immagine di indipendenza e imparzialità, in contrasto ulteriore con l'art. 6, paragrafo 1;

che, infine, anche gli artt. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 51 cod. proc. civ. contrasterebbero con i parametri evocati, nella parte in cui, accanto alla possibilità di astensione individuale del giudice per motivi "personali", non prevedono un rimedio processuale che consenta ai giudici tributari di astenersi per difetto di apparenza di indipendenza causato da ragioni ordinamentali, al fine di evitare l'adozione di decisioni nulle per un vizio di costituzione del giudice, ai sensi dell'art. 158 cod. proc. civ., o che siano comunque fonte di responsabilità dello Stato per violazione dei diritti fondamentali dell'uomo;

che, preliminarmente, va esaminata l'ammissibilità dell'intervento nel giudizio costituzionale dell'Associazione Magistrati Tributari, la quale non è parte del giudizio a quo;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, sentenze n. 173 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016, n. 236 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015, n. 70 del 2015 e n. 223 del 2012);

che questa Corte ha più volte espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (ex plurimis, sentenze n. 76 del 2016, n. 178 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2015, n. 37 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e allegata ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; ordinanze n. 140 del 2014, n. 156 del 2013 e n. 150 del 2012);

che, alla luce di questi principi, l'Associazione Magistrati Tributari non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, poiché essa non vanta una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale;

che non è sufficiente sostenere, in senso contrario, che l'oggetto delle questioni sollevate rientra nell'àmbito degli scopi statutari perseguiti dall'interveniente, e in particolare nell'àmbito della tutela dell'indipendenza dei giudici tributari, in quanto l'interesse collettivo prospettato non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte dalle parti nel giudizio a quo;

che pertanto l'intervento dell'Associazione Magistrati Tributari deve essere dichiarato inammissibile;

che le questioni sollevate dal giudice a quo presentano, a loro volta, preliminari e assorbenti profili di inammissibilità;

che il rimettente invoca plurimi interventi additivi, diretti da un lato a delineare un nuovo assetto dell'ordinamento e dell'organizzazione della giustizia tributaria, e dall'altro lato ad

aggiungere una nuova causa di astensione del giudice tributario, fondata sul difetto della sua apparente indipendenza per ragioni ordinamentali, o comunque a prefigurare un analogo rimedio processuale;

che, in relazione al censurato inquadramento del personale delle segreterie nell'amministrazione finanziaria, il giudice a quo omette del tutto di indicare la direzione e i contenuti dell'intervento correttivo richiesto, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili;

che nemmeno la censura relativa all'assenza, in capo ai presidenti delle commissioni, di diretti poteri di vigilanza e controllo del personale delle segreterie chiarisce i contorni e gli eventuali limiti dell'auspicato ampliamento delle attribuzioni presidenziali, i quali possono atteggiarsi in molti modi, tutti coerenti con l'assegnazione ai presidenti di un ruolo più incisivo nella gestione del personale;

che analoghe considerazioni valgono per la censurata mancanza di autonomia di gestione finanziaria e contabile delle Commissioni tributarie, essendo anche in questo caso del tutto evidente l'incertezza dell'intervento additivo richiesto, a fronte delle molteplici forme e graduazioni che potrebbe assumere l'auspicata autonomia della giurisdizione tributaria;

che mancano poi del tutto, nell'ordinanza, indicazioni sul diverso assetto che dovrebbe caratterizzare il regime della determinazione, della liquidazione e del pagamento delle retribuzioni dei giudici, in luogo di quello censurato, ovvero sul diverso sistema retributivo che sarebbe idoneo a superare, secondo il giudice a quo, l'attuale inadeguatezza dei compensi;

che neppure è chiarito il contenuto dell'intervento richiesto in tema di astensione del giudice tributario, in quanto il generico richiamo alla sussistenza di ragioni di natura ordinamentale che violerebbero l'indipendenza apparente del giudice non è sufficiente a tale fine, né il rimedio processuale auspicato è ben individuato;

che queste omissioni comportano l'indeterminatezza e l'ambiguità dei petita, e di conseguenza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'inammissibilità delle questioni (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 218 del 2014, n. 220 del 2012, n. 186 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 269 del 2015, n. 266 del 2014, n. 335, n. 260 e n. 21 del 2011);

che un'altra ragione di inammissibilità deriva dal fatto che il giudice a quo ha richiesto a questa Corte plurimi interventi creativi, caratterizzati da un grado di manipolatività tanto elevato da investire, non singole disposizioni o il congiunto operare di alcune di esse, ma un intero sistema di norme, come quello che disciplina le attribuzioni dei giudici tributari e del personale delle segreterie, nonché, in generale, il sistema organizzativo delle risorse umane e materiali della giustizia tributaria ovvero il sistema che regola il trattamento retributivo dei giudici;

che interventi di questo tipo – manipolativi di sistema – sono in linea di principio estranei alla giustizia costituzionale, poiché eccedono i poteri di intervento della Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore (ex plurimis, sentenze n. 248 del 2014 e n. 252 del 2012; ordinanze n. 269 del 2015, n. 156 del 2013, n. 182 del 2009, n. 35 del 2001 e n. 117 del 1989);

che, sotto un diverso profilo, le censure investono in modo indifferenziato, sia le disposizioni che prevedono la composizione degli organi giurisdizionali del contenzioso tributario, la vigilanza sui giudici e le relative sanzioni disciplinari, sia tutte le disposizioni che regolano gli uffici di segreteria delle commissioni tributarie, nonché l'autonomia contabile del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, senza specificare i termini nei quali ciascuna di esse violerebbe singolarmente i parametri invocati;

che l'eterogeneità delle disposizioni contestate non è superata – e anzi è accentuata – dal

fatto che le questioni sono genericamente poste “anche in correlazione” o “in rapporto” con altre norme di variegato contenuto, talune di natura regolamentare, o con interi testi legislativi, in difetto di qualsiasi argomento che consenta di collegare le singole norme evocate ai predetti parametri;

che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l’eterogeneità degli oggetti delle norme censurate e la carenza di una reciproca e intima connessione tra essi non consente di introdurre validamente un giudizio di legittimità costituzionale e determina l’inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2014, n. 249 del 2009 e n. 263 del 1994; ordinanza n. 81 del 2001);

che, pertanto, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l’intervento dell’Associazione Magistrati Tributari;

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 13, 15, 29-bis, 31, 32, 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413); dell’art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo); dell’art. 72, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, recante «Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150»; degli artt. 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135; dell’art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007); dell’art. 15, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze, a norma dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296); dell’art. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413); dell’art. 51 del codice di procedura civile; dell’art. 15, commi 1 e 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), sollevate, con riferimento agli artt. 101, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e

resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.