



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Biagio VIRGILIO	Primo Presidente f.f.	R.G. 3540/2022
Felice MANNA	Presidente di sezione	C.C. 11/10/2022
Giacomo Maria STALLA	Consigliere	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">ricorso avverso sentenza del Consiglio di Stato</div>
Lucio NAPOLITANO	Consigliere	
Massimo FERRO	Consigliere	
Enrico SCODITTI	Consigliere	
Mauro DI MARZIO	Consigliere	
Alberto GIUSTI	Consigliere Rel.	
Aldo CARRATO	Consigliere	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 3540 del 2022 promosso da:

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE; CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA; rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio presso gli Uffici di questa in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- ricorrenti -

contro

(omissis) ;

- intimato -





per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 7323/2021, pubblicata in data 2 novembre 2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2022 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Giuseppe Locatelli, che ha chiesto accogliersi il ricorso, con la cassazione della sentenza impugnata e la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. – Con ricorso notificato in data 21 ottobre 2010, il dott. (omissis) – giudice tributario, nominato, in data 18 settembre (omissis), su designazione parlamentare, componente laico del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (d'ora in poi, anche CPGT) – impugnava, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del (omissis), ai fini dell'annullamento, previa istanza cautelare, il decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale era stato dichiarato decaduto dall'incarico di consigliere del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, in conformità a quanto previsto dalla presupposta deliberazione adottata in data 7 aprile 2020 dallo stesso organo di governo autonomo, per la sussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui agli artt. 17, comma 2-ter, e 12, del d.lgs. 545 del 1992.

Tale deliberazione rinveniva il proprio fondamento nell'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli del 9 ottobre 2019, che, disponendo, nei confronti del (omissis), la misura della custodia cautelare in fattispecie di corruzione in atti giudiziari – misura poi revocata –, comprovava l'illegittima interferenza da quest'ultimo esercitata sull'attività dei giudici tributari sottoposti all'organo di





autogoverno, espressamente contemplata, dalla normativa di riferimento, quale motivo di decadenza dall'incarico.

2. – Il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza n. 13054 del 2020, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo. Il TAR osservava che il provvedimento impugnato non aveva carattere sanzionatorio, ma di mero accertamento del venir meno dei requisiti previsti dalla norma per la titolarità del *munus* pubblico, e che il componente laico dell'Organo di autogoverno della magistratura tributaria era titolare di un diritto soggettivo perfetto all'esercizio del mandato. Di qui la devoluzione al giudice ordinario della controversia relativa alla decadenza del titolare, in quanto inerente al diritto soggettivo perfetto relativo all'elettorato attivo e passivo di cui all'art. 51 Cost.

3. – Avverso la predetta sentenza interponeva gravame il (omissis) , deducendo l'erroneità della pronuncia declinatoria della giurisdizione per non avere il TAR adito tenuto conto che la delibera adottata dall'Organo di autogoverno della giustizia tributaria integrava un provvedimento sanzionatorio, adottato sulla base di una valutazione discrezionale dell'operato del componente del CPGT.

4. – Con sentenza pubblicata il 2 novembre 2021, il Consiglio di Stato ha accolto il gravame, dichiarando la giurisdizione del giudice amministrativo e rimettendo la causa al primo giudice.

Il Consiglio di Stato ha rilevato che oggetto del contendere è, non già un mero atto ricognitivo di una causa di incompatibilità prevista dalla legge, bensì la legittimità di un provvedimento amministrativo avente natura di sanzione decadenziale, con la quale l'ordinamento reagisce, nel modo compatibile con il contesto di riferimento, a sanzionare una condotta integrante non solo la violazione di legge, ma anche un grave *vulnus* al prestigio e all'autorevolezza dell'Organo di autogoverno di cui l'appellante era membro.





Verrebbe in rilievo una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo che dialoga con il potere amministrativo.

5. – Per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato la Presidenza della Repubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con atto notificato il 19 gennaio 2022, hanno proposto ricorso, sulla base di un unico motivo.

6. – La parte intimata non ha svolto attività difensiva in questa sede.

7. – Il ricorso per cassazione è stato avviato alla trattazione camerale ex art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, chiedendo l'accoglimento del ricorso e la declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Il ricorso per cassazione è affidato ad un motivo.

Con il motivo di ricorso si censura il presupposto da cui muove la declaratoria della giurisdizione amministrativa, ossia la rilevata natura sanzionatoria-decadenziale del provvedimento adottato dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Una tale qualificazione sarebbe smentita dal tenore letterale dell'art. 17, comma 2-*ter*, del d.lgs. 545 del 1992, che prefigura espressamente, in capo ai componenti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria eletti dal Parlamento, specifiche ipotesi di incompatibilità, al ricorrere delle quali segue, come logica e diretta conseguenza, la delibera di decadenza.

Pertanto, la delibera di decadenza sarebbe, non già un provvedimento connotato da discrezionalità amministrativa, bensì un mero atto accertativo della mancanza di un prerequisite (inerente al diritto di elettorato passivo) che consegue all'esercizio di una attività ricognitiva





di quanto stabilito dalla legge, con l'ulteriore conseguenza che la relativa controversia, in quanto volta alla tutela del diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato passivo, sarebbe devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

2. – Il motivo, e con esso il ricorso, è fondato.

2.1. – Giova, anzitutto, rammentare che, ai sensi del d.lgs. n. 545 del 1992 e successive modificazioni, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria – costituito con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze – "è composto da undici componenti eletti dai giudici tributari e da quattro componenti eletti dal Parlamento, due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori di università in materie giuridiche o i soggetti abilitati alla difesa dinanzi alle commissioni tributarie che risultino iscritti ai rispettivi albi professionali da almeno dodici anni" (art. 17, commi 1 e 2).

Quanto ai componenti del CPGT eletti dal Parlamento, essi, "finché sono in carica, non possono esercitare attività professionale in ambito tributario, né alcuna altra attività suscettibile di interferire con le funzioni degli organi di giustizia tributaria (art. 17, comma 2-ter).

Il CPGT "dura in carica per quattro anni" e i componenti, "che nel corso del quadriennio cessano per qualsiasi causa di farne parte o, se eletti in qualità di giudice, conseguono la nomina a presidente, sono sostituiti per il restante periodo dal primo dei non eletti di corrispondente qualifica" (art. 18, commi 1 e 2).

E', altresì, prevista una causa di ineleggibilità al CPGT (e anche di esclusione dall'elettorato attivo) e cioè l'essere sottoposti, per i componenti delle commissioni tributarie, alla sanzione più grave dell'ammontamento, irrogata a seguito di giudizio disciplinare (art. 20, comma 1).

2.2. – Ciò posto, come risulta dalla sentenza impugnata e dallo stesso ricorso, il (omissis) componente del CPGT eletto dal





Parlamento, nel corso della consiliatura è stato dichiarato decaduto dalla carica con delibera n. 368 del 2000 dello stesso CPGT, adottata in applicazione del citato art. 17, comma 2-ter, in ragione dell'incompatibilità ravvisata nel fatto che le condotte a lui contestate in un procedimento penale "costituiscono gravi violazioni dei doveri di lealtà, imparzialità e trasparenza dell'agire pubblico gravante sul consigliere del CPGT, compromettendone la dignità dell'ufficio e del prestigio della magistratura tributaria da tale consesso istituzionalmente rappresentata, poiché si configurano illegittime interferenze nell'attività dei giudici tributari, sottoposti alla vigilanza ed autogovernati proprio dal Consiglio di cui il dott. (omissis) è componente".

Con il ricorso dinanzi al TAR del Lazio, l'interessato ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di decadenza, motivato nel presupposto della sussistenza dell'incompatibilità di cui all'art. 17, comma 2-ter, del d.lgs. n. 545 del 1992, allegando la carenza di previsione legislativa del potere di decadenza e dunque il difetto di attribuzione od il vizio di incompetenza, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., la violazione della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost., il difetto di istruttoria e di motivazione.

Il Consiglio di Stato – a fronte della declaratoria di difetto di giurisdizione del primo giudice in favore di quella del giudice ordinario – ha ritenuto il provvedimento di decadenza dalla carica espressione, invece, di potere amministrativo autoritativo, in quanto frutto di discrezionalità dell'organo che lo ha adottato, venendo con esso irrogata una sanzione volta a punire una condotta integrante non solo la violazione di legge, ma anche un grave *vulnus* al prestigio ed all'autorevolezza dell'Organo di autogoverno di cui il dott. (omissis) era membro.

Di qui la affermata situazione di interesse legittimo – e non già di diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato passivo – che sarebbe stata fatta valere dal (omissis) con l'impugnazione del provvedimento





sanzionatorio, con conseguente declaratoria della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7 cod. proc. amm.

2.3. - E' principio consolidato che la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le tante, Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350).

2.4. - Nella specie, quanto il (omissis) ha effettivamente chiesto con l'impugnazione del decreto del Presidente della Repubblica, adottato a seguito della delibera dell'Organo di governo autonomo, di decadenza dalla carica di componente del CPGT eletto dal Parlamento, è la demolizione dell'atto reputato illegittimo al fine di poter continuare a svolgere l'incarico elettivo, con ciò postulando la tutela del proprio diritto soggettivo all'elettorato passivo, quale situazione che "rileva nella sua duplice portata genetica funzionale: di diritto alla acquisizione, non meno che alla conservazione dello *status* elettivo" (così Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2021, n. 215).

E una siffatta istanza ha investito un atto il cui fondamento si rinviene direttamente nella disposizione di legge (art. 17, comma 2-ter, del d.lgs. n. 545 del 1992), rientrando la delibera adottata dal CPGT, costituente il presupposto dell'impugnato provvedimento presidenziale, nel perimetro dell'attività, vincolata, di accertamento della sussistenza dei requisiti legalmente necessari per il mantenimento della carica di componente dell'organo di autogoverno della giustizia tributaria, ivi compresi quelli costituenti un *prius* logico del diritto di elettorato passivo.





In questa prospettiva, infatti, con l'anzidetta delibera il CPGT ha, dapprima, qualificato la fattispecie legale quale disciplinante una ipotesi di incompatibilità dalla carica elettiva e, quindi, operato la sussunzione in essa delle condotte materiali ascritte al (omissis), siccome reputate tali da integrare, proprio alla stregua di quanto stabilito dal citato art. 17, comma 2-ter, "attività suscettibile di interferire con le funzioni degli organi di giustizia tributaria". Una operazione complessiva, questa, alla quale la coerente natura di procedimento di sussunzione del fatto materiale nel paradigma di legge (secondo lo schema norma-fatto-effetto) non viene affatto elisa dall'ulteriore colorazione di disvalore specificamente attribuito alle condotte oggetto di considerazione.

Con l'ulteriore necessaria precisazione che al sindacato sulla legittimità dei contenuti dell'operazione sussuntiva compiuta dal CPGT – consistente nella individuazione della causa di incompatibilità nella disposizione di cui al citato art. 17, comma 2-ter, letta nel contesto dell'assetto delineato dal d.lgs. n. 545 del 1992, sino alla riconduzione del fatto in detta norma – non può, all'evidenza, procedersi in questa sede, investendo esso questioni di merito e non di giurisdizione.

In definitiva, come già statuito da questa Corte (in questi termini, Cass., Sez. Un., 29 settembre 2022, n. 28428), la delibera di decadenza adottata nei confronti del (omissis) (omissis) costituente il presupposto dell'impugnato, in questa sede, decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Ministro dell'economia e delle finanze, integra non già un provvedimento autoritativo, tale da porre l'interessato al cospetto del "potere", ma un atto solo ricognitivo degli anzidetti presupposti legali, il quale viene ad incidere sulla pretesa alla continuazione nel *munus* pubblico elettivo e, quindi, alla permanenza del relativo incarico, ossia su una situazione la cui consistenza è di diritto soggettivo perfetto, garantito dall'art. 51 Cost.

3. – Il ricorso va, dunque, accolto e, di conseguenza, dichiarata, nella presente controversia, la giurisdizione del giudice ordinario.





Sussistono i presupposti di legge per la compensazione delle spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti. Dichiara compensate tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2022.

Il Presidente

Biagio Virgilio

