

# ***RIMBALZA ALLA CORTE D'APPELLO DI MILANO LA QUESTIONE DEL COMPENSO AI GIUDICI TRIBUTARI APPLICATI ALLE SEZIONI REGIONALI DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE***

Sent. n. 13722 del 31 maggio 2017

(emessa il 9 maggio 2017) della Corte Cass., Sez. Un. . - Pres. Rordorf Rel. Cirillo

## 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 ordinarie (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. 4 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 consequenziale 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 digiungere 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 dichiari il difetto di giurisdizione sulla domanda, ritenendo che questa sia devoluta al 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 dichiari 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.

NOTA

Si riportano i passi salienti della sentenza cassata App. Milano 17 dicembre 2015, n. 4888, pres. Santosuosso, Rel Fazzini

I punti sui quali la Corte è chiamata a decidere sono i seguenti:

1. VIOLAZIONE (PER FALSA APPLICAZIONE) DEGLI ARTT. 24, 36, 103, 106, 108 E 113 COST., ART. 7 C.P.C. E ART. 5 L. 2248/1865 ALL. E), NONCHÉ DEI PRINCIPI CHE PRESIEDONO IL RIPARTO FRA LA GIURISDIZIONE ORDINARIA E QUELLA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO – MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE E GRAVEMENTE CONTRADDITTORIA IN PUNTO GIURISDIZIONE – MAGISTRATURA ONORARIA E NATURA INDENNITARIA DELLA PRESTAZIONE DOVUTA: EFFETTI E CONSEGUENTE TITOLARITÀ A UN DIRITTO DI CREDITO AZIONABILE DINANZI ALL’A.G.O.;
2. VIOLAZIONE (PER FALSA APPLICAZIONE) DEGLI ARTT. 24, 103 E 113 COST., ART. 7 C.P.C. E ART. 5 L. 2248/1865 ALL. E) E DELL’ART. 21 SEPTIES L. 241/1990, NONCHÉ DEI PRINCIPI CHE PRESIEDONO IL RIPARTO FRA LA GIURISDIZIONE ORDINARIA E QUELLA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO- MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE E GRAVEMENTE CONTRADDITTORIA- CARENZA DI POTERE IN PUNTO DI SPETTANZA DEI COMPENSI PREVISTI DALLA LEGGE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E DELLA TIPICITÀ DEI POTERI AUTORITATIVI – NATURA VINCOLATA – E NON DISCREZIONALE – DELL’ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN PUNTO DI EROGAZIONE DEI COMPENSI – CONSISTENZA DI DIRITTI SOGGETTIVI DEI CREDITI FATTI VALERE IN GIUDIZIO – OMESSA DISAPPLICAZIONE DEL D.M. DEL 4 MARZO 2009;
3. VIOLAZIONE (PER FALSA APPLICAZIONE) DEGLI ARTT. 24, 103 E 113 COST., ART. 5 E 37 C.P.C., DELL’ART. 3 L. N. 350/2003, NONCHÉ DEI PRINCIPI CHE PRESIEDONO IL RIPARTO FRA LE GIURISDIZIONI – CONSISTENZA DI DIRITTI SOGGETTIVI DEI CREDITI FATTI VALERE IN GIUDIZIO – ANCORA, IRRILEVANZA, IN PUNTO DI GIURISDIZIONE, DELLA NATURA ONORARIA DELLA MAGISTRATURA TRIBUTARIA – MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE E GRAVEMENTE

CONTRADDITTORIA – TRAVISAMENTO DEL CONTENUTO DELLA SENTENZA N. 21592/2013 DELLE SS.UU.;

4. VIOLAZIONE (PER FALSA APPLICAZIONE) DEGLI ARTT. 1, COMMI 351 E 354, LEGGE N. 244/2007, NONCHÉ DELL'ART. 13 D.LGS. N. 245/1992 – CARENZA DI POTERE, DIFETTO ASSOLUTO DI ATTRIBUZIONI E NULLITÀ, EX ART. 21 SEPTIES LEGGE N. 241/1990, IN PARTE QUA, DEL D.M. 7 APRILE 2009 – TRAVISAMENTO, IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ, CONTRADDITTORIETÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA – DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – DISAPPLICAZIONE, EX ART. 5 L. N. 2248/1865 ALL. E), SOLO OCCORRENDO, DEL CITATO D.M., IN QUANTO ILLEGITTIMO PER VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE;
5. SOLAMENTE IN SUBORDINE: RILEVANZA E NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ DEGLI ARTT. 13 D.LGS. N. 545/1992, ART. 1 COMMA 354, LEGGE N. 244/2007, PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 24, 97, 104, 106, 108, 111, 113 E 117 COST., IN PUNTO DI DETERMINAZIONE DA PARTE DEL MEF DEI COMPENSI DOVUTI AI COMPONENTI DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE.

Oggetto dell'appello è quella parte della sentenza in cui il Tribunale ha ritenuto che la fattispecie in questione non rientri nella giurisdizione del giudice ordinario, appartenendo a quella del giudice amministrativo.

Secondo gli appellanti tale decisione sarebbe errata, avendo il Tribunale non correttamente ritenuto che i crediti nascenti dal rapporto di lavoro prestato presso le sezioni distaccate della commissione centrale tributaria configurino in capo ai componenti applicati dei meri interessi legittimi e non dei veri e propri diritti soggetti, la cui cognizione appartiene al giudice ordinario, in forza della natura onoraria del rapporto. In particolare, non sarebbe condivisibile la decisione del Giudice di primo grado di ritenere sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, avendo la causa a oggetto un potere discrezionale della pubblica amministrazione, in quanto, a parere degli appellanti, la natura discrezionale della pubblica amministrazione riguarderebbe esclusivamente la quantificazione dei compensi e non, come nel caso di specie, la spettanza di essi, rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario.

Tale motivo è fondato.

Ai fini di un corretto inquadramento della fattispecie, è, innanzitutto, necessario analizzare le leggi che disciplinano la materia oggetto di causa concernente il diritto dei componenti delle sezioni distaccate della commissione centrale tributaria, scelti, a seguito di un'applicazione, fra quelli appartenenti alla commissione regionale, a percepire un compenso fisso e variabile per il lavoro svolto.

L'art. 1, comma 351, l. 244/2007, nell'ottica di procedere a una riduzione del numero delle sezioni della commissione centrale tributaria, con sede a Roma, ha, infatti, istituito nuove sedi nel capoluogo di ogni regione, prevedendo che in tali sezioni distaccate fossero applicati come componenti "i presidenti di sezione, i vicepresidenti di sezione e i componenti delle commissioni tributarie regionali istituite nelle stessi sedi", stabilendo, al comma 354, per quanto concerne il trattamento economico, che i compensi "sono determinati esclusivamente a norma dell'art. 13 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, facendo riferimento ai compensi spettanti ai presidenti di sezione e ai componenti delle commissioni tributarie regionali". Tale norma, da ultimo richiamata, prevede che ai componenti degli organi del contenzioso tributario spettano due compensi, determinati dal Ministero dell'economia e delle finanze (c.d. MEF): quello fisso, erogato mensilmente, e quello aggiuntivo, determinato per ogni ricorso definito, il quale tiene conto sia delle funzioni svolte, sia dell'apporto all'attività prestata da ciascun giudice alla trattazione della controversia, compresa la redazione della sentenza. Il terzo comma, infine, prevede che "la liquidazione dei compensi è disposta dalla direzione regionale delle entrate, nella cui circoscrizione ha sede la commissione tributaria di appartenenza ed i pagamenti relativi sono fatti dal dirigente responsabile della segreteria della commissione, quale funzionario delegato cui sono accreditati i fondi necessari".

In forza di tale ultimo richiamo, il MEF, all'art. 1, comma 1, del decreto del 4 marzo 2009, ha previsto, in relazione al compenso fisso, che esso spetti "a decorrere dal 1 maggio 2008 e fino al 31 dicembre 2009, a ciascun componente della commissione tributaria centrale, [...] determinato nella misura di a) euro 415,00

per il presidente della commissione tributaria centrale; b) euro 363,00 per il presidente della sezione; c) euro 363,00 per il presidente della sezione regionale, come individuato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale in data 20 marzo 2008; d) euro 337,00 per il presidente del collegio, come individuato ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale in data 20 marzo 2008; e) euro 311,00 per il componente della sezione regionale', stabilendo, al terzo comma, che ai componenti delle commissioni tributarie regionali e quelle di secondo grado di Trento e Bolzano, applicati anche alla sezione della commissione tributaria centrale, spetta il trattamento più favorevole, senza possibilità di cumulo tra i compensi stabiliti per i rispettivi incarichi (doc. 1 del fascicolo di primo grado degli appellanti).

Ciò premesso in ordine all'inquadramento normativo della fattispecie, è necessario rilevare che non è condivisibile la decisione del Tribunale di ritenere che, nel caso di specie, la giurisdizione spetti al giudice amministrativo, sulla base del fatto che: "Come più volte ribadito dalla giurisprudenza di legittimità il trattamento economico dei funzionari onorari ha, di regola, natura indennitaria e non retributiva, con esclusione di qualsiasi nesso di sinallagmaticità, e resta, quindi, affidato alle determinazioni discrezionali dell'autorità che ha proceduto alla nomina, a fronte delle quali il funzionario ha una posizione di mero interesse legittimo; fanno eccezione alla regola soltanto i casi in cui specifiche disposizioni di legge attribuiscono natura retributiva al compenso spettante, il quale discende direttamente dalla legge, con conseguente sua determinazione automatica (Cass. Sez. un., nn. 11272 del 1998, 1961 del 2005, 18618 del 2008, 1631 del 2010, 14954 del 2011)".

Si osserva, infatti, che anche alla luce delle pronunce da ultimo richiamate dallo stesso Tribunale, l'unico vero parametro di riferimento, che deve essere seguito ai fini della individuazione della giurisdizione, è rappresentato esclusivamente, a prescindere dalla natura indennitaria e/o corrispettiva del trattamento economico, da quello generale della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio.

Si ritiene, infatti, conformemente a quanto statuito dalla Suprema Corte, che la giurisdizione appartenga al giudice ordinario quando l'interessato faccia valere il diritto a conseguire un'indennità predeterminata dalla legge (cfr. Cass. SS.UU. 11272/1998), mentre spetti al giudice amministrativo quando la controversia verta sulla richiesta di emolumenti che non discendono direttamente dalla legge, ma da una determinazione discrezionale della pubblica amministrazione (Cass. SS.UU. 14954/2011).

Applicando tali principi alla fattispecie in questione, si osserva che, nel caso di specie, non si controverte, contrariamente da quanto sostenuto dall'amministrazione appellata, sull'entità del compenso dovuto, la cui determinazione è pacificamente rimessa alla pubblica amministrazione, ma sul diritto dei giudici tributari appartenenti alle sezioni distaccate della commissione centrale di percepire il compenso fisso, in relazione al quale la pubblica amministrazione non ha alcun potere discrezionale di scelta, in quanto vincolata al richiamo all'art. 13 d.lgs. 545/1992. Il MEF, prevedendo nel decreto del 4 marzo 2009 il divieto di cumulo, non si è limitato a decidere sul quantum, ma ha, di fatto, inciso sull'an debeatur dei componenti delle sezioni distaccate della commissione centrale tributaria e sul loro diritto a percepire il compenso fisso, riconosciuto dal legislatore, ex art. 1, comma 351, l. 244/2007, escludendolo, sostanzialmente, per tutti i componenti, atteso che essi, nella loro totalità, già lo percepiscono in quanto necessariamente componenti, allo stesso tempo, della commissione regionale tributaria.

Sul punto non assume alcuna rilevanza il richiamo alla massima della pronuncia n. 21592, emessa dalla Sezioni Unite della Suprema Corte in data 20 settembre 2013, la quale prevede che "In tema di riparto della giurisdizione, la controversia avente ad oggetto la scelta dei criteri per la determinazione del compenso, fisso o aggiuntivo, spettante ai componenti delle commissioni tributarie per l'attività svolta, 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 componenti medesimi, il cui esercizio deve avvenire a parametri correlati alla qualità, quantità e complessità del lavoro svolto ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545", atteso che, nella fattispecie in questione, differentemente da quella sottoposta all'attenzione dei Giudici di legittimità, la controversia non ha a oggetto i criteri per la determinazione del compenso fisso o variabile, ma il diritto proprio al compenso fisso, riconosciuto dal legislatore ma negato, di fatto, dall'autorità amministrativa.

Non rileva, infine, la circostanza dedotta dal Ministero solo in appello, circa il fatto che il compenso fisso non sarebbe dovuto, atteso che i componenti della sezione distaccata della commissione centrale tributaria, sarebbero stati individuati attraverso il ricorso all'istituto dell'applicazione. Si ritiene, infatti, che anche il richiamo a tale istituto non impedisce il riconoscimento di un compenso fisso, atteso che il legislatore lo ha espressamente ritenuto applicabile anche al caso di specie, facendo riferimento a entrambi i commi di cui all'art. 13, d.lgs. 545/1992, non limitandosi a richiamare esclusivamente il comma 2, relativo al compenso variabile.

Attribuita la giurisdizione, nel caso di specie, al giudice ordinario, è, quindi, necessario analizzare l'an e il quantum della pretesa azionata.

In relazione all'an, si deve riconoscere in capo ai giudici componenti della commissione centrale il diritto al compenso fisso, così come stabilito dall'art. 1, comma 354, l. 244/2007, in forza del richiamo all'art. 13 d.lgs. 545/1992.

Nessuna rilevanza assume al riguardo la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto adottato dal MEF in data 4 marzo 2009, dovendo essa essere necessariamente disapplicata, ex art. 5 l. 2248/1865, all. E, essendo stata adottata dalla pubblica amministrazione in maniera illegittima, oltre al potere conferitole dall'art. 1, comma 354, l. 244/2007, il quale, in forza del richiamo all'art. 13 d.lgs. 545/1992, ha riconosciuto ai giudici componenti delle sezioni distaccate della commissione centrale tributaria il diritto di percepire un compenso fisso, attribuendo all'autorità amministrativa solo il potere di stabilire il quantum del compenso dovuto.

Tale diritto alla percezione di un compenso fisso, peraltro, oltre a trovare il proprio fondamento nel richiamo operato dall'art. 1, comma 354, l. 244/2007 all'art. 13 d.lgs. 545/1992, trova conferma nelle stesse premesse del decreto adottato dal MEF di cui sopra, laddove ha espressamente affermato di avere considerato la necessità di "attribuire ai componenti delle sezioni regionali della commissione tributaria centrale il medesimo trattamento economico spettante ai componenti delle commissioni tributarie regionali" (doc. 1 del fascicolo di primo grado degli appellanti). È evidente che l'autorità amministrativa, nel prevedere, invece, il divieto di cumulo tra i compensi, ha, di fatto, creato una disparità di trattamento economico, negando a tutti soggetti delle sezioni distaccate della commissione centrale tributaria il diritto di percepire il compenso fisso, facendo essi necessariamente già parte della commissione regionale tributaria.

Si osserva, peraltro, che la mancata applicazione del compenso fisso, stante il divieto di cumulo, ai componenti della sezione distaccata della commissione centrale tributaria è ingiustificata, atteso che si tratta di uffici del tutto autonomi, i quali devono dare luogo al diritto al pagamento ciascuno di un compenso fisso, legato di fatto alla titolarità dell'ufficio, potendo accadere che un medesimo componente possa assentarsi, per un certo periodo, da un ufficio e non da un altro. Si tratta, dunque, di un compenso distinto, comunque, dovuto per legge, il quale trova il suo unico presupposto nell'attività svolta dai componenti presso la commissione centrale tributaria.

In relazione al quantum, appare congruo riconoscere la somma richiesta dai singoli componenti, in mancanza di una tempestiva contestazione di controparte, calcolata alla luce del decreto MEF del 4 novembre 2009.

Pertanto, il Ministero dell'economia e delle finanze è tenuto a pagare a G. A. la somma di € 18.660,00, a E. B. la somma di € 20.215,00, a L. C. B. la somma di € 24.258,00, a A. C. la somma di € 21.148,00, a R. C. la somma di € 21.770,00, a M. C. la somma di € 24.258,00, a M. G. M. C. la somma di € 24.258,00, a G. E. C. la somma di € 23.947,00, a A. D'A. la somma di € 24.258,00, a L. D. P. la somma di € 24.258,00, a P. E. la somma di € 24.258,00, a L. F. la somma di € 24.258,00, a L. G. la somma di € 15.239,00, a D. G. la somma di € 26.623,00, a G. G. la somma di € 24.258,00, a I. M. L. M. la somma di € 26.623,00, a G. R. M. la somma di € 24.258,00, a F. M. la somma di € 21.148,00, a R. M. la somma di € 26.833,00, a G. M. la somma di € 24.258,00, a S. M. M. la somma di € 24.258,00, a M. O. la somma di € 24.258,00, a R. P. la somma di € 21.158,00, a R. R. la somma di € 21.148,00, a M. S. la somma di € 24.258,00, a E. S. la somma di € 26.623,00, a A. S. la somma di € 7.751,00, a G. T. M. la somma di € 17.727,00, a L. V. la somma di € 24.258,00, a S. B. la somma di € 15.239,00 e, infine, a M. G. la somma di € 15.239,00.

Da tali somma dovranno essere dedotte le ritenute di fonte, ai sensi di legge.

Sugli importi così determinati sono dovuti gli interessi di legge dalla preposizione delle domande al saldo effettivo.

Ritenuto assorbito e in ogni caso rigettato ogni altro motivo d'appello, la sentenza n. 10435/2014, emessa dal Tribunale di Milano e depositata il 26 agosto 2014, deve essere riformata, nei termini di cui al dispositivo e per i motivi di cui sopra.

Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, tenuto conto del valore della domanda proposta e delle cause a essa riunite, ex art. 4, comma 2, D.M. 55/2014.

In mancanza di una specifica richiesta di riforma del capo della sentenza di primo grado in ordine alle spese di lite, resta ferma la statuizione del Tribunale sul punto, che le ha ritenute integralmente compensate.