



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

RISOLUZIONE N. 2 DELL'8 FEBBRAIO 2011

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria nella seduta dell'8 febbraio 2011 sentito il relatore Domenico CHINDEMI;
emana la seguente:

RISOLUZIONE DEI CONFLITTI TRA PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE E DIRETTORE DI SEGRETERIA.

Questione rilevante e prioritaria, ai fini del funzionamento delle Commissioni tributarie, concerne sussistenza o meno della cd "doppia dirigenza" (del Presidente della Commissione e del Direttore di Segreteria).

La soluzione, in base all'attuale disciplina prevista dal D.lgs 545/92, fonte del necessario supporto normativo, non può che essere simile a quella adottata per le altre magistrature.

L'art. 2.1 prevede che *"a ciascuna delle Commissioni Provinciali e Regionali è preposto un Presidente..."* che, tra l'altro, *"esercita la vigilanza sugli altri componenti e sull'andamento dei servizi di segreteria...e...sull'attività delle commissioni Provinciali aventi sede nella circoscrizione della stessa e sui loro componenti"* (art. 15.1).

*Vigilanza
e sull'
organ.*

Presso ogni Commissione tributaria è istituito un Ufficio di Segreteria *"con funzioni di assistenza e collaborazione nell'esercizio dell'attività giurisdizionale nonché per lo svolgimento di ogni altra attività amministrativa attribuita alla stessa o ai suoi componenti"* (art. 31).

Le attribuzioni del personale delle Segreterie prevedono che *"i Direttori delle Segreterie delle commissioni tributarie e i funzionari con IX e VIII qualifica funzionale provvedono all'organizzazione tecnica del lavoro degli Uffici di*



Segreteria per adeguarne l'efficienza alle necessità del processo tributario; partecipano a commissioni di studio relative al funzionamento del contenzioso tributario istituite in seno all'Amministrazione finanziaria; vigilano sul restante personale assegnato alla Segreteria" (art. 35.1).

Alla normativa di riferimento dei poteri e attribuzioni del Presidente di ciascuna Commissione e del Direttore di Segreteria, si aggiunge quella concernente il Consiglio di Presidenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Ministro dell'Economia.

Il Consiglio di Presidenza "vigila sul funzionamento delle commissioni tributarie e può disporre ispezioni affidandone l'incarico ad uno dei suoi componenti (art. 24.2).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri "esercita l'alta sorveglianza sulle commissioni tributarie e sui giudici tributari" (art. 29.1 primo alinea).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Ministro dell'Economia "hanno facoltà di chiedere al Consiglio di Presidenza ed ai Presidenti delle Commissioni informazioni circa il funzionamento della giustizia tributaria ed i servizi relativi e possono fare, al riguardo, le comunicazioni che ritengono opportune al Consiglio di Presidenza" (art. 29.1. secondo alinea).

La normativa citata non prevede la regolamentazione dei rapporti tra il Presidente della Commissione ed il Direttore della Segreteria al fine di ricondurre ad unità l'apparente diarchia. L'interpretazione sistematica della normativa consente di pervenire alla esclusione della "doppia dirigenza", essendo anche correlato alle funzioni del Presidente un potere di vigilanza e, quindi, di controllo, nell'ambito delle attività della Segreteria e sull'attività del personale stesso (orario di lavoro, straordinari, ordini di servizio). La vigilanza non implica dirigenza del personale, espressamente riservata al Direttore della Segreteria. Il D.L.gs 3.2.1993, n. 29 sulla organizzazione delle amministrazioni pubbliche, appare applicabile anche alle Segreterie delle Commissioni tributarie sia per la genericità ed omnicomprensività della previsione di cui all'art. 1, comma 2, e dell'art. 13, comma 1, sia in virtù del riferimento operato dall'art. 20, comma 3 e 41, comma 2, alle Amministrazioni che

7??
esercitano competenze in materia di giustizia. Tale normativa non reitera l'art. 37 del D.P.R. n. 748/1972 che attribuiva "la dirigenza degli organi ed uffici giudiziari ai magistrati". Tuttavia tale disposizione non risulta abrogata, neanche implicitamente, ed occorre quindi conciliare la posizione del Presidente della Commissione, a cui spetta, "ex lege", la dirigenza dell'Ufficio giudiziario coi poteri di organizzazione dell'apparato della Segreteria, attribuiti al Direttore. La mancata espressa previsione, nel sistema di organizzazione amministrativa degli uffici giudiziari prevista dal D.L.gs n. 29/1993, della "doppia dirigenza", consente, in via interpretativa, di escludere la stessa anche per le Commissioni tributarie, come già affermato per gli altri organi giurisdizionali giudiziari, amministrativi e contabili. Né tale assetto organizzativo, fondato sulla dirigenza del Presidente della Commissione, appare incompatibile con l'attività di direzione dei servizi amministrativi da parte del Direttore della Segreteria e col correlato potere di vigilanza attribuito al Presidente.

La normativa vigente consente di enucleare alcuni principi di carattere generale a cui far riferimento per regolamentare l'apparente vuoto legislativo. Al Presidente di ciascuna Commissione spettano compiti di rappresentanza, di direzione, di indirizzo, di organizzazione e gestione, proposta e informazione, di vigilanza, nell'ambito dell'esercizio dell'attività di amministrazione della giurisdizione in un Ufficio che ha, quale compito, l'esercizio della funzione giurisdizionale, ed in cui le funzioni e le attività amministrative sono strumentali a tale primaria funzione, non avendo ragione di esistere e di essere configurati se non per il corretto e puntuale espletamento della funzione giurisdizionale. Nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, invece, non può configurarsi alcuna gerarchia in base al principio costituzionale della sottoposizione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.). Al Presidente, nell'ambito dell'attività giurisdizionale, spetta la rappresentanza e la dirigenza della Commissione nel suo complesso (art 2), essendo, tra l'altro, l'unico soggetto abilitato dalla normativa a fornire informazioni, al Consiglio di Presidenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia, sull'attività giurisdizionale, sul funzionamento della Giustizia Tributaria e dei relativi servizi. L'esercizio di poteri gestionali



autonomi va riconosciuto ai Presidenti delle Commissioni unitamente alla assunzione di responsabilità diretta della attività della Commissione, anche ai sensi della D.lgs 29/93 sui rapporti tra Ministro e Dirigenti generali, essendo sempre connaturata alla assunzione di responsabilità dell'organo la attribuzione di compiti di amministrazione, direzione e vigilanza. Il potere di vigilanza presuppone, infatti, la possibilità di valutare l'efficienza complessiva dell'Ufficio giudiziario, fermo restando il potere ispettivo e di controllo del Ministero dell'Economia sui propri dipendenti. In altri termini un Presidente di Commissione non potrebbe esonerarsi da responsabilità per il cattivo andamento dei servizi di Segreteria, adducendo la responsabilità esclusiva del Direttore della stessa, essendo al Presidente affidati dalla legge compiti di vigilanza, direzione e controllo che, per potere essere esercitati, comportano la concreta possibilità di intervento diretto da parte dello stesso Presidente. L'attività giurisdizionale e l'attività amministrativa delle Segreterie non possono essere scisse ma vanno ricondotte ad unità, essendo la seconda complementare alla prima, con conseguente attribuzione al Presidente della Commissione della responsabilità cd "*esterna*" dell'intera Commissione che non potrebbe essere diversamente configurata per garantire l'autonomia e l'indipendenza della Giustizia tributaria. Ulteriore riprova di tale soluzione è rinvenibile nella stessa normativa che attribuisce ai Direttori di Segreteria, insieme ai funzionari di fascia più elevata, l'*"organizzazione tecnica del lavoro degli Uffici di Segreteria per adeguarne l'efficienza alle necessità del processo tributario"*(art. 35.1).

Nel caso contrario, risulterebbe condizionata la stessa autonomia ed indipendenza della Giustizia tributaria, con conseguente incostituzionalità della normativa in riferimento all'art. 111 Cost che prevede che "*ogni processo si svolge...davanti a giudice terzo e imparziale*", ove, per "*giudice*" deve intendersi l'Ufficio giurisdizionale nel suo complesso. Il Presidente della Commissione Regionale, cui compete anche la vigilanza sulla attività (anche amministrative) sulle Commissioni Provinciali aventi sede nella Regione, ha, in attuazione di tali poteri (che altrimenti sarebbero soltanto virtuali), un potere di intervento e di segnalazione al Consiglio di



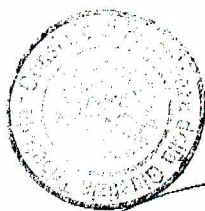
Presidenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia delle carenze ed inefficienze riscontrate nell'attività, complessivamente considerata, delle Commissioni, con possibilità di indicazioni, suggerimenti proposte ai Presidenti delle Commissioni Provinciali, anche per quanto concerne carenze riscontrate nell'andamento dei servizi di Segreteria, con potere degli stessi di adottare tutti i provvedimenti utili, di concerto col Direttore di Segreteria, per ovviare agli inconvenienti riscontrati ed anche in caso di inerzia del Direttore, di imporre con atto scritto motivato l'esecuzione delle proprie disposizioni. Il Consiglio di Presidenza può effettuare accertamenti sull'attività dei servizi di segreteria, ove incidenti sul corretto esercizio dell'attività giurisdizionale, nell'ambito del potere di vigilanza sul funzionamento delle Commissioni tributarie e disporre ispezioni. Nell'ambito delle funzioni, strettamente giurisdizionali, competono al Presidente compiti organizzativi attinenti alla funzionale gestione del processo tributario (es: modalità di iscrizione a ruolo dei processi, termini di assegnazione dei ricorsi alle sezioni, in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Presidenza, al fine di assicurare il principio costituzionale della precostituzione del giudice). Peraltro la stessa normativa riconosce la titolarità in capo al Presidente di funzioni non giurisdizionali, di carattere amministrativo, prevedendo che tali funzioni, nelle Commissioni con oltre quindici sezioni, possano essere delegate ad uno o più Presidenti di sezione (art.2.3). Al Direttore della Segreteria spettano compiti di organizzazione e di direzione ed indirizzo dell'attività dell'Ufficio di Segreteria che comportano una programmazione delle singole unità operative. In questo ambito, vanno inoltre ricompresi i compiti attinenti all'assegnazione del personale, in base alla qualifica o alle fasce funzionali, ai servizi di carattere amministrativo e contabile (es: alle singole sezioni per assicurare i servizi di assistenza ai collegi giudicanti ed alle udienze del giudice singolo, la corretta ricezione degli atti del processo, il rilascio di copie dei provvedimenti, nonché gli altri servizi di Segreteria quali spedizione, protocollazione, classificazione, copiatura, spedizione, etc, l'adozione di provvedimenti di sostituzione di funzioni o di impiegati, nel caso di assenza o vacanza dei relativi posti, con impiegati della



qualifica funzionale immediatamente inferiore). A tali compiti è connesso un potere di gerarchia e di vigilanza su tutto il personale della Segreteria, quest'ultimo simile a quello attribuito al Presidente della Commissione.

In attesa di un'organica disciplina normativa o regolamentare della materia possono individuarsi delle linee guida, in base alla normativa citata, per dirimere eventuali contrasti tra il Presidente della Commissione e il Direttore della Segreteria.

Nel caso di contrasti tra il Presidente della Commissione e il Direttore, poiché non è possibile che il contrasto generi la paralisi della Commissione, in relazione al servizio oggetto di contrasto, deve riconoscersi al Presidente della stessa, a cui spetta la dirigenza dell'Ufficio nel suo complesso, l'adozione di provvedimenti urgenti, immediatamente esecutivi, con atto scritto e motivato, da comunicarsi, con le eventuali osservazioni del Direttore della Segreteria, per quanto di competenza, alla Presidenza del Consiglio, al Consiglio di Presidenza, al Ministro dell'Economia, al Direttore generale degli Affari Generali e del Personale e al Presidente della Commissione Regionale (ove trattasi di provvedimento di Presidente di Commissione Provinciale). Tali organismi potranno confermare, modificare o revocare il provvedimento del Presidente della Commissione. Nel caso in cui, invece, non trattasi di servizio "urgente", il Presidente potrà richiedere al Consiglio di Presidenza, l'autorizzazione all'adozione dei provvedimenti "sostitutivi" richiesti, nell'ambito del generale potere di vigilanza attribuito sia ai Presidenti di Commissione che al Consiglio di Presidenza, segnalando al Consiglio gli ulteriori provvedimenti ritenuti necessari ad ovviare alla anomalia riscontrata.



IL PRESIDENTE
Daniela GOBBI

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniela Gobbi', written over a large, loopy flourish.