

P R E M E S S A

1. Finalità della relazione

La relazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al Ministro delle Finanze, redatta agli effetti dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 545 del 1992, è adottata con apposita delibera a norma dell'articolo 15 del Regolamento Interno e costituisce un momento di collegamento e collaborazione tra il Consiglio ed il Parlamento — tramite il Ministro delle Finanze — per una valida ed efficace gestione della politica giudiziaria tributaria.

Si tratta di un raccordo istituzionale di grande rilevanza, perché, se è vero che i problemi della giustizia tributaria non possono essere esaminati da un'angolatura limitata, prescindendo, cioè dalla realtà sociale e dalla politica finanziaria, l'individuazione di soluzioni valide, non settoriali e non legate a situazioni contingenti, è condizionata da puntuali informazioni e conoscenze circa il funzionamento della giustizia tributaria, lo stato delle strutture e dei servizi.

Nel rispetto delle funzioni del Parlamento, del Presidente del Consiglio dei Ministri — cui la legge attribuisce l'alta sorveglianza sulle Commissioni Tributarie e sui giudici tributari — e del Ministro delle Finanze — cui compete presentare al Parlamento la relazione annuale sull'andamento degli Organi di giurisdizione tributaria — il Consiglio, con la presente relazione relativa all'anno 1999, seguendo lo schema della precedente, intende innanzitutto dar conto dell'attività svolta in adempimento dei compiti istituzionali ad esso attribuiti e fornire, nella seconda parte, un insieme di dati informativi, statisticamente rilevati, criticamente raccolti e valutati sull'attività giurisdizionale delle Commissioni Tributarie e sulle strutture personali e materiali delle stesse, tenendo conto delle specifiche indicazioni formulate, con apposite relazioni, dai Presidenti delle

Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali. Infine, nella terza parte, vengono formulate alcune proposte di riforma che rispondono alle aspettative degli operatori ed alle necessità della giurisdizione tributaria, interpretate e positivamente considerate anche nell'ottica della peculiare esperienza del Consiglio di Presidenza nello svolgimento delle funzioni istituzionali di governo della magistratura tributaria.

PARTE PRIMA

L'attività consiliare

RELAZIONE AL MINISTRO DELLE FINANZE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA

(1° gennaio 1999-31 dicembre 1999)

1. L'autonomia contabile del Consiglio di Presidenza e l'informazione dell'attività del Consiglio.

Con l'art. 36 della legge 18 febbraio 1999 n. 28, è stato aggiunto al D.Lgs. n. 545/92 l'art. 29 bis che prevede che il Consiglio di Presidenza provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato.

Con l'attribuzione dell'autonomia contabile al Consiglio di Presidenza si conclude l'iter per il riconoscimento della piena autonomia della magistratura tributaria, iniziato con la legge delega per la revisione del contenzioso tributario (legge 30 dicembre 1991 n. 413).

La previsione legislativa ha avuto, poi, concreta attuazione già con la legge di variazione di bilancio del 1999, grazie all'interesse per i problemi del Consiglio dimostrato dal Ragioniere Generale dello Stato.

Il Consiglio, cui sono stati attribuiti i primi fondi per l'ultimo trimestre del 1999, ha approvato, con delibera in data 16 novembre 1999, il Regolamento di Amministrazione e Contabilità, pubblicato

nella G.U. n. 278 del 26.11.1999, che consta di sette capi e disciplina il contenuto e la struttura del bilancio di previsione, la gestione delle entrate e delle spese, il conto finanziario, i contratti, nonché l'istituzione del Collegio dei Revisori dei Conti. Con delibera, in pari data, pubblicata nella stessa G.U. , veniva apportata una modifica al Regolamento Interno con la previsione dell'art. 10 bis relativo all'istituzione ed al funzionamento "dell'Ufficio del Bilancio del Consiglio e per il Regolamento di amministrazione e contabilità".

In esecuzione delle indicate delibere sono stati costituiti il Collegio dei Revisori dei Conti e l'Ufficio del Bilancio del Consiglio.

L'autonomia contabile ha consentito non solo di risolvere, anzitempo, il problema della sede del Consiglio; ma anche di poter attivare la pubblicazione periodica dei "Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria" ed il primo numero che raccoglie le leggi, i regolamenti e le risoluzioni del Consiglio di Presidenza del periodo 1.04.1996/31.12.1999, è in corso di stampa e distribuzione.

Così, sarà possibile, fra qualche mese, iniziare la pubblicazione del "Notiziario", non solo in attuazione della previsione regolamentare (art. 32 del Regolamento Interno), ma anche per assicurare ai magistrati tributari ed ai cittadini uno strumento di informazione e di controllo dell'attività istituzionale del Consiglio di Presidenza. Si tratta di uno strumento essenziale che, unitamente alla pubblicità delle sedute consiliari, che già caratterizza il Consiglio (art. 25 del Regolamento Interno), garantirà la massima trasparenza e favorirà un corretto rapporto con le Istituzioni, l'opinione pubblica e gli operatori della giustizia tributaria.

2. L'attività amministrativa relativa allo status dei giudici tributari

Il Consiglio, nel corso dell'anno 1999, ha completato - se si eccettuano pochissimi casi che necessitano di provvedimenti conseguenti a quelli adottati per le inevitabili conseguenze dell'accoglimento di ricorsi che incidono sulla posizione di altri soggetti - l'esame dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali proposti avverso i provvedimenti concernenti le prime nomine dei giudici tributari, segnalati con la precedente relazione che ne specificava il numero e i vizi denunciati.

Dopo le delibere di accoglimento del ricorso e quelle adottate in via di autotutela per quanto concerne i ricorsi giurisdizionali, si è provveduto, effettuato l'esame comparativo con gli altri concorrenti, ad adottare le delibere di nomina, che, su proposta del Ministro delle Finanze, hanno dato luogo ai Decreti del Presidente della Repubblica, con successiva immissione nelle funzioni degli interessati, previa prestazione del prescritto giuramento.

Non risultano ancora decisi dal giudice amministrativo tutti i ricorsi giurisdizionali non risolti in via di autotutela, per ciascuno dei quali è stata trasmessa all'Avvocatura dello Stato una specifica relazione con invito a resistere in giudizio.

Va, comunque, sottolineato che le decisioni dei T.A.R. già intervenute ed in qualche caso quelle del Consiglio di Stato hanno confermato l'interpretazione delle norme adottate dal Consiglio di Presidenza.

2.1. Sono stati, poi, banditi ed espletati i concorsi per la nomina dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Provinciali di Arezzo, Caserta, Catanzaro, Chieti, Cosenza, Genova, Padova, Piacenza, Sassari ed Udine e per alcuni la pubblicazione del bando di

concorso è avvenuta prima del verificarsi della vacanza del posto, in esecuzione di quanto previsto con la Risoluzione n. 2/99.

Il Consiglio, infatti, con la citata Risoluzione, ha previsto che - nel caso di vacanze prevedibili per la cessazione dall'incarico per il compimento del settantacinquesimo anno di età dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali - può procedersi alla pubblicazione del relativo bando di concorso nei centottanta giorni precedenti, per evitare soluzioni di continuità nella dirigenza delle Commissioni e per assicurare che i poteri di vigilanza spettanti ai Presidenti delle Commissioni, nonché quello disciplinare dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali siano esercitati, per quanto è possibile, dai Presidenti titolari.

Piuttosto, vi è da segnalare che i tempi di espletamento del concorso e soprattutto quello occorrente perché la delibera di nomina sia trasfusa nella proposta del Ministro delle Finanze e nel conseguente Decreto del Presidente della Repubblica non sempre consentono di realizzare l'obiettivo e, come si dirà, si rende necessaria una riforma del D.Lgs. n. 545/92.

Per quanto concerne la copertura delle vacanze verificatesi nei posti di Presidente di sezione, di Vice Presidente di sezione e di giudice, il Consiglio ha avviato, negli ultimi mesi del 1999, una puntuale verifica, presso ciascuna Commissione Tributaria Regionale e Provinciale, delle pendenze, dei ricorsi sopravvenuti nell'anno, della media dei ricorsi sopravvenuti, per anno, dal 1° aprile 1996, delle vacanze esistenti in ciascuna qualifica, del numero di udienze tenuto da ciascun giudice e del numero delle sentenze depositate, in modo da pubblicare solo posti di effettiva necessità.

Completata la verifica, è stato bandito (G.U. 23.05.2000 4^ Serie Speciale n. 40) un concorso per la copertura di 598 posti (83 Presidenti di sezione, 111 Vice Presidenti di sezione, 397 giudici) su 1684 vacanze.

2.2. Si tratta, come si vede, di una politica del personale prudenziale, che, solo fra uno/due anni, verificati i flussi di lavoro e gli effetti sugli stessi dei nuovi tributi come ad esempio l'IRAP — che non è ancora possibile calcolare non risultando scaduti i termini per gli eventuali accertamenti degli Uffici — e delle nuove competenze previste da proposte legislative all'esame del Parlamento, in particolare dal Disegno di legge del Governo contenente modifiche ed integrazioni ai D.Lgs. n. 545/92 e n. 546/92 potrà consentire di formulare al Ministro una proposta di adeguamento del numero delle sezioni di ciascuna Commissione.

Allo stato, risulta preferibile il temporaneo "congelamento" di una o più sezioni, con l'assegnazione ad altra sezione degli eventuali componenti che risultino inseriti nella composizione delle stesse, come previsto con le risoluzioni adottate, ogni anno, dal Consiglio relativamente ai "Criteri per la formazione dei collegi giudicanti e l'assegnazione dei ricorsi".

2.3. La gestione del personale della magistratura tributaria ha comportato, poi, numerose deliberazioni riguardanti dimissioni, cessazioni per limiti di età, sospensioni dalle funzioni per mandato elettorale, autorizzazioni a non partecipare alle sedute della sezione di appartenenza per malattia o per una delle altre cause previste dalla risoluzione n. 11/97. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, a tre sedute consecutive la mancata acquisizione della residenza nella Regione della Commissione di appartenenza; l'applicazione di pene detentive a seguito del patteggiamento ex art. 444 C.P.P. per delitti non colposi o per contravvenzioni, nonché il rapporto di coniugio o di parentela con iscritti agli albi professionali di cui alla lettera i) dell'art. 8 del D.Lgs. n. 545/92 (nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 31 della legge n. 449/97) che

esercitano l'assistenza e la rappresentanza dei contribuenti nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria o nelle controversie di carattere tributario hanno comportato la decadenza di quarantacinque giudici tributari, deliberata a conclusione del procedimento di garanzia previsto dalle risoluzioni n. 1/97 e n. 11/97, che comporta la dichiarazione di apertura del procedimento con la specifica indicazione della causa di decadenza, l'assegnazione di un termine di trenta giorni per eventuali memorie di giustificazione, la necessaria audizione dell'interessato, ove richiesta, con l'eventuale assistenza di altro giudice tributario.

2.4. Al fine di assicurare una giurisdizione tributaria resa da giudici indipendenti e che risultano in posizione di assoluta terzietà anche per quanto concerne l'apparenza, il Consiglio, con la risoluzione n. 1/99 ha approvato il modello della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà che tutti i giudici tributari sono tenuti a rendere annualmente, con obbligo di comunicare, senza ritardo, eventuali variazioni.

Non si tratta di una generica dichiarazione, come si è sostenuto anche in un'interrogazione parlamentare, ma della specifica risposta - con le conseguenze penali previste dalla legge per risposte mendaci - ad una serie di quesiti concernenti le cause di incompatibilità previste dall'art. 8 D.Lgs. n. 545/92.

2.5. Complessa e rilevante è stata l'attività del Consiglio per la gestione di casi di incompatibilità per le cause di cui all'art. 8, comma 1, lett. c) ed i), come modificate dall'art. 31 commi 2, 3 e 4 della legge 27.12.1997 n. 449.

Sono stati disposti accertamenti preliminari in circa 500 casi, mentre è stata già dichiarata l'apertura del procedimento di decadenza nei confronti di oltre 1300 giudici. A seguito dell'indicato