

3. Le Commissioni Tributarie: a) Le strutture personali.

3.1. Per una completa informazione sull'attività delle Commissioni Tributarie, sul complessivo funzionamento delle stesse e sui relativi problemi di struttura personale e materiale, è stata richiesta a tutti i Presidenti delle Commissioni, con la formulazione di specifici quesiti, una relazione da predisporre anche sulla base delle osservazioni emerse nella conferenza di tutti i Presidenti di Sezione della rispettiva Commissione, che venivano invitati a convocare.

3.2. Sono stati già indicati i dati relativi alle vacanze che complessivamente si registrano, sul territorio nazionale, nei posti di Presidente di Sezione, di Vice Presidente e di Giudice, nonché quelli relativi ai concorsi espletati ed al concorso, in via di espletamento, per la copertura di 598 posti. Così, sono state state esposte le ragioni che, allo stato, rendono preferibile il temporaneo "congelamento" di alcune sezioni rispetto ad un immediato adeguamento del loro numero ai dati relativi ai ricorsi sopravvenuti nell'anno in considerazione, che, come si dirà, evidenziano un non consistente decremento nelle Commissioni Provinciali ed un lieve aumento nelle Commissioni Regionali. La segnalata necessità di valutare la situazione dopo una verifica della stabilizzazione dei flussi di lavoro, non solo risulta condivisa anche nelle relazioni dei Presidenti delle Commissioni, ma è, altresì, giustificata dalla constatazione che l'andamento delle sopravvenienze del 1999 non è uniforme su tutto il territorio nazionale (si consideri, ad esempio, che presso la sola Commissione Provinciale di Caserta risultano sopravvenuti 14.368 ricorsi, dei quali oltre 9.000 riguardano tributi comunali) ed ha una diversa incidenza sul carico di lavoro in considerazione delle pendenze che in alcune Commissioni risultano ancora rilevanti alla data del

31.12.1999 (per esempio: le Commissioni Provinciali di Bari 76.973; Bologna 93.082; Napoli 111.320; Roma 212.541 e le Commissioni Regionali di Milano 66.775; Palermo 22.883).

Così la percentuale della vacanza varia da Commissione a Commissione con maggiore incidenza sulle Commissioni delle Regioni del Nord (ad esempio nella Regionale della Lombardia risultano vacanti i posti di 25 Presidenti di Sezione; 17 Vice Presidente di Sezione; 108 posti di Giudice).

Delle segnalate differenze da Commissione a Commissione, che caratterizzano, a macchia di leopardo, la situazione nazionale, si è tenuto conto con la verifica avviata alla fine del 1999 e si è avviato alle più gravi deficienze con il concorso in via di espletamento, pubblicando, nelle Commissioni interessate, un numero di posti, la cui copertura assicura, a seconda dei casi, il completamento di alcune sezioni o lo "scongelo" di altre.

Piuttosto, vi è da segnalare la necessità dell'urgente approvazione della proposta di riforma dell'art. 11 del D.Lgs. n. 545/1992, formulata con il citato Disegno di Legge del Governo all'esame del Senato, secondo cui "nei casi di necessità di servizio il Ministro delle Finanze può disporre, su richiesta del Consiglio di Giustizia Tributaria (n.d.r. trattasi della nuova denominazione del Consiglio di Presidenza, proposta con lo stesso Disegno di Legge), l'anticipazione nell'assunzione delle funzioni, ai sensi del 4° comma dell'art. 10 del Regio Decreto 30 gennaio 1941 n. 12".

Infatti, nei concorsi, fin qui, espletati, si è verificato, e non di rado, che dopo la delibera di nomina del Consiglio intercorre molto tempo, anche diversi mesi, prima dell'immissione nelle funzioni, per la predisposizione della proposta del Ministro delle Finanze, l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, la conseguente registrazione da parte della Corte dei Conti.

3.3. Quanto al personale delle segreterie, l'organico già fortemente ridimensionato con il D.P.C.M. 18.11.1996 (pubblicato in G.U. n. 67 del 21.3.1997), presenta come già segnalato con la precedente relazione rilevanti vacanze che, in molti casi (ad esempio C.T.R. Milano, C.T.P. Milano, C.T.R. Napoli), nonostante le nuove assegnazioni di personale disposte dai Direttori Regionali delle Entrate, è di circa il 30%, fino a raggiungere, in qualche caso (ad esempio C.T.R. Bologna) addirittura il 48%.

La mancanza di adeguato personale di Segreteria incide negativamente sulla stessa attività giurisdizionale, con conseguenze ancora più gravi dopo la concreta realizzazione delle Sezioni staccate delle Commissioni Tributarie Regionali, che devono essere costituite senza aumenti degli organici.

Non è una previsione pessimistica, in quanto, come segnalato con la precedente relazione, in molte Commissioni, la carenza di personale ha reso impossibile (o ne ha consentito una parziale attuazione) rispettare il disposto dell'art. 32 comma 8 della legge n. 146/98 e quanto previsto dalla risoluzione n. 13/98 di questo Consiglio, secondo cui le udienze del giudice singolo - competente a conoscere delle controversie di valore inferiore a lire cinque milioni, pendenti alla data del 1° aprile 1996 davanti alle Commissioni Tributarie Provinciali - avrebbero dovuto essere fissate, in numero non inferiore a due mensili, in giorni od ore diverse da quelle delle udienze collegiali. Gli effetti positivi che l'istituzione delle Sezioni staccate può determinare sulla giurisdizione tributaria e sul rapporto cittadino-stato sono stati già evidenziati e la sottolineatura dei problemi del personale delle Segreterie più che una critica, vuole richiamare l'attenzione sull'importanza, non sempre percepita, dell'attività svolta da tale personale per una corretta gestione del processo tributario.

Avviene, infatti, che trasferimenti del personale delle Segreterie siano adottati dalle Direzioni Regionali delle Entrate, senza una preventiva informazione dei Presidenti delle relative Commissioni, e che le sostituzioni siano effettuate con personale privo di esperienza in materia, mentre la logica della previsione del contingente, istituito dall'art. 32 D.Lgs. n. 545/1992, imporrebbe che, stante la specialità della funzione, sia assegnato alla Commissione solo personale professionalmente adeguato e addestrato al processo tributario.

Il problema non è di poco momento ed è stato avvertito dallo stesso legislatore, tanto che, in data 20 luglio 1999, è stata presentata una proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Benvenuto ed altri (risulta sottoscritta da Deputati di tutti i gruppi parlamentari) che prevede che "i provvedimenti di assegnazione e di revoca del personale dell'Ufficio di Segreteria sono adottati su conforme parere dei competenti Presidenti delle Commissioni Tributarie".

L'integrale copertura degli organici nazionali attualmente previsti, dopo oltre quattro anni dall'entrata in funzione delle nuove Commissioni Tributarie, non è più rinviabile e l'occasione potrebbe essere utile anche per correggere le stesse piante organiche, non sempre proporzionate ai carichi di lavoro. Per un corretto funzionamento delle Commissioni Tributarie, occorre, infatti, effettuare un monitoraggio delle sopravvenienze, dei processi definiti, del numero di sezioni effettivamente funzionanti e della dotazione organica, in modo da assicurare che a ciascuna sezione siano addette almeno due unità del personale, con l'esclusivo compito di svolgere le attività inerenti il funzionamento della sezione.

L'attuazione di un tale progetto potrebbe vedere assicurata, in due o tre anni, su tutto il territorio nazionale, anche presso le Commissioni di maggiori dimensioni, la decisione dei ricorsi in pochi mesi, come già avviene in diverse Commissioni.

Il Ministero delle Finanze dovrebbe promuovere, poi, la costituzione di una Commissione paritetica con i sindacati e le associazioni professionali del personale, nonché con l'Associazione dei magistrati tributari, dichiarando il Consiglio, fin d'ora, la propria disponibilità, per l'individuazione di idonee soluzioni ai problemi (numero dei ricorsi da fissare per udienza; distribuzione delle ore di lavoro straordinario e modelli organizzativi che possano consentire la celebrazione di udienze anche pomeridiane) emersi negli incontri tenuti con i Presidenti, i Presidenti delle Sezioni e con i Direttori e i Responsabili delle Sezioni del Personale presso le Commissioni Regionale e Provinciale di Napoli, ma che costituiscono un serio ostacolo ad una giustizia tributaria rapida ed efficiente anche in altre numerose Commissioni.

Da ultimo, va segnalato che in molte relazioni dei Presidenti delle Commissioni viene sottolineata - come, del resto, puntualmente avviene nei convegni e nei dibattiti, anche in quelli organizzati dai sindacati e dalle associazioni del personale - che la posizione del personale delle Segreterie delle Commissioni amministrativamente e gerarchicamente dipendente dal Ministero delle Finanze, parte nel processo tributario, non risulta coerente con la posizione di terzietà, rispetto alle parti processuali, anche per quanto attiene all'apparenza, che dovrebbe connotare, oltre che il giudice anche l'ufficio giudiziario tributario nel suo complesso.

Una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'istituzione di un ruolo autonomo delle segreterie delle Commissioni alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri tanto più che al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta, come si è detto, l'alta sorveglianza sulle Commissioni Tributarie.

3.4. In molte relazioni dei Presidenti delle Commissioni si richiama la positiva esperienza dei corsi di aggiornamento

professionale per i giudici tributari - organizzati dal Consiglio insieme con la Scuola Centrale Tributaria e richiamati nella precedente relazione - e si suggerisce l'istituzione di corsi di studio - con la previsione, in alcune relazioni, dell'obbligatoria partecipazione di tutti i giudici tributari - su temi di diritto sostanziale e processuale tributario, soprattutto a livello decentrato.

Così, viene segnalata l'esigenza - avvertita anche da una delle associazioni del personale più rappresentativa, che, in proposito, ha sollecitato un intervento del Consiglio - di corsi di addestramento per il personale di nuova nomina e di aggiornamento per quello già in servizio.

Per quanto concerne i magistrati, il Consiglio, che ha già previsto in bilancio un apposito capitolo per l'organizzazione e gestione dei corsi di aggiornamento, ha allo studio l'organizzazione dei primi corsi, anche in ambito regionale e interregionale, che dovrebbero iniziare alla fine del prossimo autunno.

E' auspicabile che il Ministero delle Finanze assuma analoghe iniziative per corsi riservati al solo personale delle Commissioni Tributarie, in considerazione della richiamata speciale attività.

3.5. I Presidenti delle Commissioni richiamano, poi, la generale richiesta emersa nelle Conferenze con i Presidenti di Sezione, di dotare le rispettive biblioteche di riviste e pubblicazioni specialistiche, tenuto anche conto della sempre maggiore complessità della materia trattata.

4. Le Commissioni Tributarie : b) le strutture materiali.

4.1. Permane, in molte Commissioni, il problema di locali idonei per un dignitoso esercizio della funzione giurisdizionale, e, in alcuni casi, la carenza di locali condiziona la stessa possibilità di celebrare un numero di udienze adeguato ai carichi di lavoro. Risulta ancora grave la situazione delle Commissioni Tributarie Regionali della Toscana e della Sicilia, costrette ad operare in locali insufficienti e collocati in due diversi edifici, distanti fra loro. Tale situazione ha anche indotto il Presidente della Commissione Tributaria Regionale di Firenze a suggerire, oltre che per ragioni di distanza e di collegamento, l'attribuzione alla Sezione staccata di Livorno della competenza a conoscere degli appelli proposti avverso le decisioni delle Commissioni delle Province di Grosseto e di Pisa, che non è stato possibile realizzare, nonostante la condivisione della proposta da parte della citata Commissione paritetica tra Ministero delle Finanze e Consiglio, perché non consentita dai criteri oggettivi previsti dalla legge e le stesse ragioni non consentono di richiedere una modifica del Decreto interministeriale di istituzione delle Sezioni staccate in relazione alla riproposizione della richiesta da parte del Presidente della Commissione Tributaria Regionale di Firenze, che precisa la proposta, sostituendo alla Commissione Tributaria Provinciale di Pisa, la Commissione Tributaria Provinciale di Massa Carrara in ragione di un migliore collegamento di tale seconda provincia con Livorno. Solo una modifica dei criteri previsti dalla legge può consentire la soluzione proposta, che, indubbiamente, risulta più razionale rispetto all'attuale ripartizione di competenza tra Commissione Regionale e Sezione Staccata, proprio nell'ottica delle ragioni che giustificano l'istituzione delle Sezioni staccate. L'insufficienza dei locali è anche segnalata da numerose Commissioni

Provinciali e tra le situazioni più gravi vanno segnalate quelle della Commissione Tributaria Provinciale di Ancona, Pescara e Palermo.

Risulta, invece, avviato a soluzione il problema dei locali delle Commissioni Tributarie Regionali della Lombardia e della Puglia. Nel primo caso, grazie alla disponibilità del Direttore Regionale delle Entrate e del Presidente della Commissione Tributaria Provinciale di Milano sono state reperite, con il diretto interessamento anche di questo Consiglio, delle aule presso la Commissione Tributaria Provinciale di Milano, che consentono il decentramento di 15/20 Sezioni, che, una volta costituita la Sezione staccata di Brescia, potrà assicurare un corretto funzionamento e lo smaltimento dell'intero arretrato, che, ancorché ridotto, risulta ancora di 66.775 ricorsi alla data del 31.12.1999.

Per quanto concerne la Commissione Tributaria Regionale della Puglia, che, per mancanza di locali, non ha mai potuto operare a pieno regime, è stata finalmente realizzata la locazione di locali idonei ad assicurarne il pieno funzionamento.

4.2. Numerose Commissioni lamentano l'insufficienza dei personal computers e delle fotocopiatrici o la loro inadeguatezza per la vetustà dei macchinari in uso e lo stato di usura, oltre che sotto il profilo tecnico.

4.3. E' stata segnalata l'insufficienza dei programmi predisposti dalla SOGEI, che non risultano del tutto rispondenti ai singoli momenti dell'iter processuale e non assicurano un dato attendibile "ad horas" - sarebbe auspicabile almeno settimanale - con riferimento alla raccolta e memorizzazione dei dati riguardanti l'attività delle Commissioni Tributarie. In proposito, risulta che il Presidente della Commissione Tributaria Provinciale di Milano, in accordo con il Direttore della Segreteria, ha informato la Direzione

della SOGEI e, a seguito di un incontro con un responsabile della Società, è stato assicurato un sollecito adeguamento dei programmi alle esigenze manifestate dal personale, dettagliatamente esposte e trasmesse a questo Consiglio, che ha già in corso contatti con la Società per modifiche e miglioramenti del complessivo servizio.

5. Le Commissioni Tributarie: c) L'attività giurisdizionale

5.1. I dati statistici relativi all'attività giurisdizionale svolta nel 1999, evidenziano una soddisfacente attività che conferma, complessivamente, il positivo rendimento registrato nel 1998, cui consegue una diminuzione della pendenza, anche per una flessione dei ricorsi sopravvenuti nelle Commissioni Provinciali. Infatti, dai dati di tutte le Commissioni Regionali e Provinciali risulta che i ricorsi pendenti, alla data del 31.12.1998, erano 1.784.731 e si sono ridotti a 1.502.343 alla data del 31.12.99 essendo state pronunciate nello stesso periodo 610.985 sentenze, a fronte di 340.737 ricorsi sopravvenuti, così ripartiti: presso le Commissioni Provinciali la pendenza di 1.540.990 ricorsi alla data del 31.12.1998 si è ridotta a 1.297.651 alla data del 31.12.1999, essendo state pronunciate 510.078 sentenze, con una sopravvenienza di 279.367 ricorsi; presso le Commissioni Regionali, i 243.731 appelli pendenti alla data del 31.12.1998 si sono ridotti a 204.692 alla data del 31.12.1999, con 100.907 sentenze pronunciate e 61.370 appelli sopravvenuti.

I dati riferiti sono stati trasmessi, per ciascuna Commissione, in allegato alle citate relazioni e possono non corrispondere per difetto, al dato reale per quanto concerne le pendenze e il numero dei ricorsi definiti, anche se l'incidenza complessiva non dovrebbe essere superiore a 3.000/4.000 ricorsi. Infatti, si verifica che una sentenza relativa a più ricorsi riuniti risulti conteggiata come unica decisione, senza considerare il numero dei ricorsi definiti; così, non è raro il caso di più ricorsi protocollati con un unico numero in quanto presentati contestualmente dal contribuente o dall'ufficio.

I dati riferiti non evidenziano, poi la complessiva attività delle Commissioni, in quanto non tengono conto delle decisioni incidentali concernenti le domande di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato ex art. 48 D.Lgs. n. 546/92, la cui decisione è solo

formalmente una pronuncia sommaria, implicando sempre un esame anche del merito, e richiede un impegno pari e spesso maggiore di quello occorrente per la stessa decisione. Tale attività, che, come si è detto, non è nemmeno compensata, incide in misura non indifferente sull'attività delle Commissioni Provinciali e, in alcuni casi (ad esempio nella Commissione Provinciale di Caserta le domande di sospensione sono state 8.746 su 14.368 ricorsi presentati nel 1999), costringe a riservare alcune udienze o gran parte di numerose udienze all'esame delle richieste del provvedimento cautelare. Comunque, ancorché il dato non sia uniforme in tutte le Commissioni, le domande di sospensione sono state presentate, anche nel 1999, in circa il 20% dei ricorsi in primo grado.

5.2. Sull'andamento della produttività, che, complessivamente considerato, può essere giudicato soddisfacente, incidono vari fattori, in particolare, oltre i problemi di struttura personale e materiale e quelli connessi alla cognizione delle istanze cautelari, già segnalati, vanno sottolineate la diversa complessità delle controversie e dell'attività istruttoria, già evidenziate con la precedente relazione, nonché, in alcune Commissioni, anche se non numerose, uno scarso impegno dei giudici, che impone un diretto intervento del Consiglio ed innanzitutto un puntuale e tempestivo controllo da parte dei titolari dell'azione disciplinare.

Non sono altrimenti giustificabili i risultati conseguiti, ad esempio nella Commissione Provinciale di Cosenza, presso la quale, nonostante la pendenza di 85.211 ricorsi alla data del 31.12.1998, sono state pronunciate 1.990 sentenze, con una media di 32 sentenze per anno per ciascun componente (considerati, nel numero dei componenti, il Presidente, i Presidenti di Sezione, i Vice Presidenti ed i Giudici presenti), quando, oltre alla media delle Commissioni Provinciali citate che supera le 190 sentenze per ciascun componente,

nelle Commissioni Provinciali, anche di maggiori dimensioni e con più rilevanti problemi strutturali (ad es. Napoli, Roma, Milano e Bologna), la media è di 105/130 sentenze per ciascun componente. Altrettanto un maggior impegno ed anche un diverso modello organizzativo, ora adottato dal nuovo Presidente ^{della C.T.R. di Bari}, avrebbe consentito nonostante le gravi deficienze strutturali di locali e di personale (solo 28 unità) che non consentono, ancora oggi, il funzionamento di tutte le sezioni e l'attività di tutti i componenti almeno per un'udienza mensile, un risultato, anche se forse di non molto, diverso dalla media di circa dieci sentenze per ciascun componente.

Anche se permangono tali problemi, va, però, lodevolmente menzionato l'impegno ed, in alcuni casi, il sacrificio dei giudici e del personale amministrativo, che ha consentito, in numerose Commissioni, una produttività, come quella delle Commissioni citate, superiore alla media di oltre 100 sentenze per giudice, fornendo così un rilevante contributo all'eliminazione dell'arretrato e alla diminuzione delle pendenze, con conseguente positiva influenza sull'efficienza del servizio di giustizia tributaria, che, oggi, può registrare, in un gran numero di Commissioni, la possibilità della decisione a distanza di quattro, cinque mesi dal deposito del ricorso.

In qualche caso, la produttività risulta condizionata anche dalla citata diminuzione dei ricorsi sopravvenuti che, comunque, ha influito sulla diminuzione delle pendenze.

5.3. La riduzione di poco superiore al 15%, dei ricorsi pendenti presso le Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali, che sostanzialmente consolida la tendenza già registrata nel 1998, è dovuta, oltre che alla confermata produttività delle Commissioni, all'efficacia dei nuovi strumenti normativi che consentono la definizione del contenzioso in sede amministrativa (in particolare, accertamento con adesione e conciliazione); all'onerosità del processo

con riguardo alla difesa tecnica obbligatoria ed alla condanna alle spese che inducono i contribuenti a non proporre ricorsi palesemente infondati e solo strumentali alla aspettativa, in passato più volte premiata, di provvedimenti di condono o di forme agevolate di definizione delle controversie tributarie; all'istituzione del giudice monocratico per la definizione delle controversie di valore inferiore a £. 5.000.000 pendenti alla data del 1° aprile 1996.

5.4. L'istituzione del giudice unico giustificata, in via provvisoria, dall'esistenza dell'arretrato e che, in molte Commissioni, ha contribuito ad eliminarlo o a fortemente ridurlo è stata positivamente apprezzata nelle Conferenze dei Presidenti di Sezione, proprio per la sua transitorietà e per la giustificazione emergenziale, mentre non risultano condivise alcune proposte che prevedono, come riforma dell'Organo e della competenza, la cognizione del giudice singolo per le controversie di valore inferiore a £. 5.000.000.

La contrarietà si fonda sulla non conformità del giudice singolo ai principi e alle ragioni della giurisdizione speciale tributaria, oltre che sulla ritenuta necessità della combinazione di una pluralità di saperi professionali, tenuto conto della complessità del sistema tributario sostanziale.

L'eventuale istituzione del giudice singolo nelle Commissioni Tributarie Regionali viene del tutto rifiutata, anche per l'avvertita esigenza dell'Organo collegiale nel grado di appello.

5.5. Per quanto concerne il contenuto delle decisioni adottate, la percentuale di soccombenza dell'Amministrazione è di poco superiore al 35%, che sovente è dovuta, come si è osservato con la precedente relazione, alla qualità degli atti impugnati spesso sommariamente motivati, e alla difesa dell'Amministrazione non sempre affidata a personale esperto. Per quanto concerne la qualità degli atti, si deve

tener conto che l'indicazione, con minore avarizia di particolari, di tutti i dati di fatto è di diritto, conosciuti e valutati dall'ufficio impositore, contribuirebbe a dissipare dubbi ed equivoci, che, in molti casi, concorrono anche e non poco ad incentivare il contenzioso.

Sulla necessità di una difesa tecnica dell'Amministrazione, da affidare ad un apposito Ufficio, dotato di personale specificamente selezionato e con un'organizzazione quantomeno regionale, com'era stato auspicato dal Parlamento, con l'ordine del giorno votato in occasione dell'approvazione dei D.Lgs. n. 545/1992 e n. 546/1992, ha portato la sua attenzione lo stesso Ministro delle Finanze nella seduta del Consiglio di Presidenza in occasione della presentazione della precedente relazione, ma, allo stato, non si ha notizia di specifiche iniziative.

La percentuale di accoglimento delle domande di sospensione risulta del 37%, che conferma la puntuale attenzione dei collegi giudicanti alla sussistenza dei requisiti del provvedimento cautelare. Deve, comunque, rilevarsi che numerose sono le istanze di sospensione respinte per difetto del presupposto del danno grave, in quanto riferite a modeste somme accertate o iscritte a ruolo.

La percentuale degli appelli proposti avverso le sentenze delle Commissioni Tributarie Provinciali risulta del 12%, che rappresenta un indice di sicuro affidamento della qualità delle decisioni, sulla quale ha certamente influito anche il nuovo modello processuale. Piuttosto, vi è da osservare che la percentuale dell'impugnazione risulterebbe ancora più bassa se non si registrasse una tendenza all'impugnazione degli uffici tributari, anche quando la tesi dell'ufficio risulta condivisa da sporadiche decisioni in un contesto di giurisprudenza dominante di segno contrario.

5.6. La qualità delle decisioni, segnalata dai Presidenti delle Commissioni anche per la novità delle questioni (ad esempio la ritenuta assoggettabilità all'imposizione fiscale dei proventi percepiti da soggetti formalmente residenti all'estero), è stata direttamente apprezzata anche dal Consiglio in sede di ispezione.

La dialettica processuale realizzata secondo lo schema del processo civile e con la tendenziale partecipazione del difensore tecnico (obbligatoria per le controversie relative a tributi superiori a £. 5.000.000), ha consentito un giudizio più approfondito e meglio informato.

Le Commissioni Regionali, a loro volta, hanno avvertito la responsabilità di rappresentare il grado di conclusione del giudizio di merito e la ricorribilità delle loro decisioni davanti alla Corte di Cassazione ha comportato una motivazione più puntuale e pregnante, non solo in punto di fatto, per non incorrere nel vizio di motivazione illogica, contraddittoria o carente, ma anche per quanto concerne il profilo più squisitamente tecnico-giuridico, concernente l'interpretazione e l'applicazione delle norme.

5.7. Mentre la discussione in pubblica udienza viene richiesta nel 50% circa dei ricorsi, deve registrarsi una non compiuta e diffusa conoscenza del diritto tributario sostanziale - a volte anche dei professionisti abilitati alla difesa - che assume particolare rilievo nelle controversie minori, nelle quali il cittadino è abilitato all'autodifesa. Trattasi di una lacuna quasi inevitabile in un sistema tributario articolato e complesso, quale quello italiano, ma un contributo non irrilevante può venire dalla conoscenza della giurisprudenza delle Commissioni Tributarie ed in particolare di quella della Suprema Corte di Cassazione. Una conoscenza che, invece, certamente, potrebbe determinare positivi risultati sulla conoscenza delle norme processuali, la cui ignoranza può determinare conseguenze negative

non emendabili, come, in parte, è possibile per il diritto sostanziale, con motivi aggiunti e memorie illustrative. Non infrequenti, infatti, sono i casi di inammissibilità del ricorso presentato direttamente alla Commissione, senza notifica alla controparte ovvero in conseguenza di tardiva costituzione del ricorrente.

5.8. In proposito, assume grande rilievo l'istituzione e principalmente il corretto funzionamento dell'Ufficio del Massimario, previsto dall'art. 40 d.lgs. n. 545/92 e che, come segnalato nella precedente relazione, è stato istituito presso ciascuna Commissione Regionale ad eccezione di quella di Aosta. Sono state già segnalate la non coerenza, con il principio di terzietà del giudice, della previsione dell'utilizzazione delle massime per l'alimentazione della banca dati del servizio di documentazione tributaria gestito dal Ministero delle Finanze; il necessario svolgimento dell'attività di massimazione da parte di giudici tributari; la mancata previsione di un compenso per tali attività, che è rimessa al volontario impegno dei giudici addetti all'ufficio. E si deve all'impegno e abnegazione di questi la massimazione di circa 2.500 decisioni, alcune inserite nella banca dati, altre pubblicate in appositi volumi curati dalle Commissioni Tributarie Regionali della Sicilia e della Toscana, altre pubblicate in volumi curati dal Ministero delle Finanze.

Ad avviso del Consiglio, un corretto funzionamento dell'Ufficio del Massimario deve assicurare una generale e circolare conoscenza delle massime almeno da parte di tutti i giudici tributari, evitando pubblicazioni di massime ripetitive, le cui decisioni possono essere richiamate in nota, e curando la tempestiva pubblicazione di massime relative a questioni nuove o controversie. Per raggiungere tale risultato, occorre da un lato potenziare gli uffici presso le Commissioni Regionali, dotandoli anche di personale amministrativo ed assicurando che agli stessi pervengano tutte le decisioni delle