

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLV**

n. **2**

R E L A Z I O N E

SULL'ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEGLI ORGANI DI GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

(Anno 1999)

(Articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545)

Presentata dal Ministro delle finanze

(DEL TURCO)

Trasmessa alla Presidenza il 29 gennaio 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
1. Finalità della relazione	»	7

PARTE PRIMA — *L'attività consiliare*

1. <i>L'autonomia contabile del Consiglio di Presidenza e l'informazione dell'attività del Consiglio</i>	»	11
2. <i>L'attività amministrativa relativa allo status dei giudici tributari</i>	»	13
2.1. I concorsi per la copertura dei posti vacanti	»	13
2.2. « Il congelamento » di alcune sezioni	»	15
2.3. Decadenza per motivi diversi dall'incompatibilità prevista dall'articolo 8 lettera c) ed i) decreto legislativo n. 545 del 1992	»	15
2.4. La dichiarazione sostitutiva di atto notorio sulla sussistenza o meno delle cause di incompatibilità	»	16
2.5. La gestione del procedimento per l'accertamento dell'incompatibilità prevista dalle lettere c) ed i) dell'articolo 8 decreto legislativo n. 545 del 1992	»	16
2.6. La natura degli atti del Consiglio ed il rapporto esistente con il decreto presidenziale o ministeriale	»	20
3. <i>L'attività di vigilanza sul funzionamento delle Commissioni</i>	»	25

4. <i>L'attività disciplinare</i>	Pag. 28
4.1. I procedimenti disciplinari	» 28
4.2. Il regolamento per il procedimento disciplinare ...	» 28
4.3. I comportamenti di rilevanza disciplinare contestati .	» 29
4.4. L'iniziativa disciplinare	» 29
4.5. Per un corretto esercizio dell'azione disciplinare .	» 30
5. <i>L'attività regolamentare e consultiva</i>	» 31
5.1. Le risoluzioni del Consiglio di Presidenza	» 31
5.2. Le risoluzioni adottate nel 1999	» 31
5.3. La risoluzione n. 3 del 1999 sull'istituzione delle sezioni staccate delle Commissioni Tributarie Regionali .	» 32
5.4. L'attività consultiva	» 34
6. <i>I rapporti del Consiglio con il Ministero delle Finanze ed altre articolazioni dello Stato</i>	» 36
6.1. I rapporti con il Ministero delle Finanze	» 36
6.2. I rapporti con il Consiglio Superiore della Magi- stratura e gli Organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare	» 36
6.3. I rapporti con il Garante della Privacy	» 38
6.4. I rapporti con la Guardia di Finanza	» 38
7. <i>I problemi di funzionamento del Consiglio</i>	» 40

PARTE SECONDA — La giurisdizione tributaria

1. <i>Il giudizio di Cassazione</i>	» 45
2. <i>Il collegamento delle Commissioni Tributarie con il Cen- tro Elettronico di Documentazione della Corte di Cassa- zione</i>	» 47

3. <i>Le Commissioni Tributarie: a) le strutture personali</i>	Pag.	49
3.1. Le modalità di acquisizione dei dati rilevanti	»	49
3.2. La magistratura tributaria — La necessaria riforma della possibile anticipazione nell'assunzione delle funzioni	»	49
3.3. Il personale di Segreteria	»	51
3.4. I corsi di aggiornamento per i giudici e per il personale della Segreteria	»	53
3.5. Biblioteca delle Commissioni Tributarie	»	54
4. <i>Le Commissioni Tributarie: b) le strutture materiali</i>	»	55
4.1. I locali	»	55
4.2. Gli strumenti di lavoro	»	56
4.3. I programmi della Sogei	»	56
5. <i>Le Commissioni Tributarie: c) l'attività giurisdizionale</i> .	»	58
5.1. I dati statistici	»	58
5.2. I fattori che influiscono sulla produttività	»	59
5.3. La riduzione delle pendenze	»	60
5.4. Il giudice singolo	»	61
5.5. Il contenuto dell'attività giurisdizionale	»	61
5.6. La quantità delle decisioni	»	63
5.7. La conoscenza del diritto tributario sostanziale e processuale e gli effetti sul contenzioso	»	63
5.8. L'Ufficio del Massimario	»	64
5.9. La soccombenza e la condanna alle spese	»	65

PARTE TERZA — *Le riforme necessarie*

1. Le riforme indicate nelle prime due parti ed il Disegno di legge del Governo presentato al Senato	»	69
2. Le modifiche della composizione del Consiglio di Presidenza e delle modalità di voto	»	69

3. La modifica delle tabelle E ed F allegate al decreto legislativo n. 545 del 1992 Pag. 70
4. La necessaria distinzione dei concorsi per gli aspiranti alla nomina a componente delle Commissioni Tributarie da quelli per i giudici tributari in servizio » 71

PARTE QUARTA

- Il ritardo della relazione e la nuova sede del Consiglio di Presidenza » 75

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)

PAGINA BIANCA

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 prudentiale, 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

procedimento di garanzia risultavano adottati, al 31 dicembre 1999, 305 provvedimenti di decadenza e 390 provvedimenti di archiviazione della procedura, mentre, alla data di approvazione della presente relazione, le decadenze e le archiviazioni adottate sono rispettivamente 430 e 514.

E' un'attività particolarmente delicata, che viene gestita dal Consiglio non solo nel pieno rispetto delle garanzie previste dal relativo procedimento, concedendo, a volte, dopo l'audizione, ulteriori termini per produzioni che l'interessato ritiene rilevanti, ma in un'equilibrata considerazione dei risultati degli accertamenti disposti dal Consiglio, delle segnalazioni pervenute dalla Direzione Generale del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze, nonché dell'esame delle dichiarazioni dei redditi e delle fatture relative all'ultimo triennio.

L'esame delle singole e diverse situazioni ha comportato l'approfondimento di molteplici questioni e possono essere segnalate, per esempio e per le critiche da qualcuno avanzate, oltre che per la loro specificità, la rilevanza, ai fini dell'accertamento della sussistenza dell'incompatibilità, a) della tenuta delle scritture contabili e b) della partecipazione ad uno Studio associato nel quale operano altri professionisti che svolgono attività ricomprese nell'ipotesi di incompatibilità.

Il Consiglio ha ritenuto rilevante entrambe le situazioni, in quanto, nella prima, il soggetto depositario delle scritture contabili, che, peraltro, in genere, compila anche le dichiarazioni fiscali, non può non valutare la rilevanza fiscale o meno delle singole operazioni; nella seconda, l'immagine di terzietà del giudice, che, come si è detto, deve sussistere anche per quanto concerne l'apparenza, risulta compromessa, specie se si considera che clienti del giudice si possono avvalere, per gli aspetti fiscali, dell'opera del socio, con generale

percezione dell'imputabilità dell'attività allo studio associato e quindi al giudice.

Le motivazioni delle delibere di decadenza, per entrambe le questioni, sono state condivise dal giudice amministrativo (c.f.r. per la prima T.A.R. Friuli 28.04.2000 n. 508 e per la seconda T.A.R. Veneto 11.11.1999, n. 212) investito della cognizione dei ricorsi proposti dagli interessati.

Comunque, la percentuale di impugnazione delle delibere di decadenza per incompatibilità o per le altre cause sopraindicate non risulta elevata. Infatti, sono circa 150 le impugnazioni proposte e le istanze di sospensione del provvedimento sono state accolte in meno di un quarto. In verità, tranne due casi di sospensiva concessi dal T.A.R. di Ancona, per la mancata concessione di un termine entro il quale l'interessato avrebbe dovuto far venir meno la situazione di incompatibilità, le sospensive rigettate, in tutti gli altri casi, dai diversi TAR aditi risultano concesse dal solo T.A.R. della Lombardia per l'indicata questione del termine e, principalmente, per aver ritenuto che il Consiglio attribuiva alla delibera di decadenza un'immediata efficacia, mentre, per l'art. 12 D.Lgs. n. 545/92, la decadenza deve essere dichiarata con Decreto del Ministro delle Finanze.

Il Consiglio, con le relazioni alla competente Avvocatura Distrettuale dello Stato e con le richieste all'Avvocatura Generale di Impugnazione delle sospensive, ha precisato che le modalità ed i tempi del procedimento (specifica contestazione all'interessato della causa di incompatibilità con termine per memoria difensiva, audizione dell'interessato eventualmente assistito da altro giudice tributario) dovevano far ritenere non necessaria la concessione di un ulteriore termine entro il quale far cessare la situazione di incompatibilità, in quanto dopo la contestazione, da parificarsi alla diffida a far cessare la causa di incompatibilità, i tempi del procedimento (a volte, anche

di un anno e comunque di diversi mesi) consentono a chiunque di valutare l'opportunità di far venir meno la situazione contestata.

Per quanto concerne la motivazione del solo T.A.R. per la Lombardia in ordine all'efficacia della delibera di decadenza, si deve tener conto che il Consiglio, con le delibere di decadenza, ha invitato il Presidente della Commissione Tributaria di appartenenza ad escludere il giudice interessato dalla composizione dei collegi giudicanti.

Il Consiglio, cioè, cui la legge attribuisce l'esclusiva competenza a deliberare sulle nomine e su ogni altro provvedimento riguardante i componenti delle Commissioni Tributarie (art. 24 lett. c) D.Lgs. n. 545/92), in forza del potere organizzatorio (art. 24 lett. g: "Il Consiglio di Presidenza stabilisce i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei Collegi giudicanti"), ha invitato i Presidenti delle Commissioni ad escludere dalla composizione dei Collegi i giudici nei confronti dei quali era già stata accertata la sussistenza dell'incompatibilità, evitando così possibili conseguenze sulla regolarità delle decisioni, ove fossero state assunte con la partecipazione di chi era già stato ritenuto non in grado di *jus dicere*.

D'altra parte, gli effetti della decadenza, che deve essere "dichiarata" con decreto del Ministro delle Finanze, non possono che decorrere dalla data della delibera del Consiglio, trattandosi di un decreto che conferisce "alla decisione dell'organo deliberante la forma che, sulla base dei principi fondamentali del sistema, è prescritta per i provvedimenti aventi indole sostanzialmente amministrativa" (c.f.r. Corte Costituzionale 14.5.1968 n. 44).

La questione non è di poco momento e, ove si rendesse necessario, comporterebbe, inevitabilmente, un intervento chiarificatore del Parlamento, tanto più che anche la sanzione disciplinare della "rimozione dall'incarico" deliberata dal Consiglio è "applicata" con decreto del Ministro delle Finanze.

La questione della natura degli atti del Consiglio e della qualificazione del rapporto che sussiste tra la deliberazione del Consiglio ed il decreto presidenziale o ministeriale ha dato luogo, in passato, a contrasti giurisprudenziali e ad approfondimenti dottrinari per quanto concerne gli atti del Consiglio Superiore della Magistratura, anche se la questione presentava ulteriori profili di problematicità, perché l'attribuzione unicamente al Consiglio Superiore della Magistratura delle competenze relative allo stato giuridico dei magistrati è prevista dall'art. 105 della Costituzione, mentre al Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, come ai Consigli di Presidenza della Magistratura amministrativa, contabile e militare, tale competenza, per quanto preordinata all'attuazione del medesimo principio costituzionale, è stata attribuita con legge ordinaria.

2.6. L'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale (a partire dalle decisioni 14 marzo 1962 n. 248 e 28 novembre 1962 n. 752 del Consiglio di Stato e dalle sentenze 23 dicembre 1968 n. 168 e 14 maggio 1968 n. 44 della Corte Costituzionale) formatasi relativamente all'art. 17 della legge 24 marzo 1958 n. 196, che disciplina la forma dei provvedimenti del Consiglio Superiore della Magistratura - in particolare, prevede che tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio Superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro della Giustizia - può essere utile per individuare la natura degli atti del Consiglio di Presidenza e la qualificazione del rapporto esistente tra questi ed il decreto presidenziale o ministeriale.

L'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria - che attribuisce al Consiglio di Presidenza l'esclusiva competenza a deliberare sulle nomine e su ogni altro provvedimento riguardante i

magistrati — prevede che i componenti delle Commissioni Tributarie sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza e che la decadenza è dichiarata con decreto del Ministro delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio; che la sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di Presidenza è applicata con decreto del Ministro delle Finanze.

Decreto presidenziale e decreto ministeriale non possono avere, quindi, contenuto diverso da quello della delibera del Consiglio di Presidenza.

Proprio sulla base dell'interpretazione formatasi per gli atti del Consiglio Superiore della Magistratura, non si è mai dubitato dell'immediata impugnabilità delle deliberazioni del Consiglio di Presidenza, indipendentemente dalla circostanza che sia già intervenuto il decreto.

L'evoluzione giurisprudenziale di cui si è fatto cenno — pur essendo possibile individuare una linea di progressiva equiparazione del regime processuale delle deliberazioni del Consiglio Superiore a quello della generalità degli atti amministrativi — ha avuto come presupposto la ritenuta estraneità del Consiglio Superiore della Magistratura al sistema della Pubblica Amministrazione, che ha fatto dubitare della legittimità costituzionale dell'impugnabilità degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura davanti al giudice amministrativo, come previsto dal citato art. 17 della legge n. 195/1958.

Com'è stato autorevolmente osservato (Cugurra), la ritenuta estraneità del Consiglio Superiore della Magistratura al sistema della Pubblica Amministrazione — per una congenita incompatibilità tra autonomia spettante al Consiglio Superiore della Magistratura e la collocazione dello stesso nell'ambito di un sistema di organi facenti capo all'esecutivo — non ha un fondamento teorico, dato che

l'Amministrazione Pubblica ben conosce modelli organizzativi diversi da quello tradizionale della dipendenza gerarchica, come, ad esempio, gli organi cosiddetti indipendenti (Commissioni giudicatrici o di controllo), la cui caratteristica consiste nella sottrazione a rapporti di subordinazione e nella garanzia di una posizione giuridica dei componenti, che - ponendoli a riparo da influenze provenienti dall'esterno ovvero da altri organi dell'Amministrazione - consente un libero esercizio delle potestà ad essi affidate in via esclusiva.

E che tale sia la posizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria non vi possono essere dubbi.

La dottrina, proprio per superare le difficoltà connesse all'impugnabilità di atti il cui contenuto doveva essere imputato ad un organo esterno alla Pubblica Amministrazione, ha focalizzato l'attenzione sul rapporto che sussiste tra la deliberazione del Consiglio Superiore ed il decreto ministeriale o presidenziale.

Così, si è affermato che il decreto ha natura di "atto composto ineguale, dove l'ineguaglianza formalmente indica la prevalenza del Ministro, ma sostanzialmente esprime la prevalenza del Consiglio Superiore della Magistratura, alla cui esclusiva volontà risale il contenuto dell'atto" (Cuocolo); che la deliberazione del Consiglio si debba inquadrare "nella categoria delle proposte vincolanti" (Spagnamusso); che la deliberazione del Consiglio costituisca un atto presupposto "nel senso che l'Autorità governativa non può legittimamente provvedere se non sul presupposto di essi" (Sandulli); che la deliberazione consiste in "atto di accertamento della ricorrenza in fatto di condizioni astrattamente previste dalla legge, rivolto alla precisazione in concreto del comando di questa ed aventi perciò funzione costitutiva. Essa vincola il Ministro della Giustizia, il quale è tenuto a darvi esecuzione nelle forme previste dall'art. 17 legge n. 195/1958" (Bartolo); che la deliberazione rappresenta la fase costitutiva del procedimento, mentre il decreto presidenziale o

ministeriale, con il quale si esterna la volontà del Collegio, attiene esclusivamente alla fase integrativa dell'efficacia (Meale); che la deliberazione "è pur sempre del Consiglio Superiore salvo che è prescritta una forma ad substantiam consistente nel decreto presidenziale o ministeriale" (Capaccioli).

E' evidente, che una volta affermato il carattere di organo amministrativo del Consiglio di Presidenza, non assume grande rilievo, per giustificare la diretta immediata impugnabilità delle delibere, stabilire se le stesse abbiano veste di proposta vincolante o se esauriscano la fase costitutiva del provvedimento, inerendo il successivo decreto alla fase di integrazione dell'efficacia, essendo pacifico che l'atto amministrativo, non ancora efficace, è immediatamente impugnabile quando, essendo stato portato ad esecuzione, abbia già prodotto i suoi effetti lesivi.

Piuttosto, l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinaia, sinteticamente richiamata, consente di determinare non solo il contenuto del decreto presidenziale o ministeriale che deve essere conforme alla deliberazione del Consiglio, ma anche la decorrenza degli effetti del decreto ministeriale nei casi di decadenza o di sanzione disciplinare.

Ad avviso del Consiglio, in tali casi, il decreto ministeriale dovrebbe contenere la data di decorrenza - che è quella della delibera del Consiglio - in quanto, come si è detto, sarebbe illogico considerare ancora investito della funzione dello *jus dicere* chi è stato già dichiarato decaduto o rimosso dall'incarico. La questione della decorrenza si pone però per tutte le sanzioni disciplinari, in quanto la decorrenza dell'efficacia della sanzione disciplinare da un momento successivo a quello della delibera consiliare potrebbe non solo non consentire, in qualche caso, la contestazione della recidiva ma anche rendere senza effetto la stessa sanzione della sospensione delle funzioni, ove applicata ad un soggetto prossimo al compimento del

settantacinquesimo anno di età, per cui, ove fosse ritenuto necessario, occorre un intervento chiarificatore del legislatore.

Poiché il decreto ministeriale non interviene immediatamente e, in qualche caso, trascorrono mesi, l'invito del Consiglio rivolto al Presidente della Commissione di appartenenza ad escludere il giudice, nei confronti del quale è stata deliberata la decadenza dai collegi giudicanti, adottato, come si è detto, in base al potere organizzatorio di cui all'art. 24 lett. c) ed f) D.Lgs. n. 545/92, assicura la corretta composizione dei Collegi giudicanti delle Commissioni Tributarie e consente, comunque, per quanto si è precisato, al giudice amministrativo di valutare la legittimità della delibera di decadenza.

Dopo che era stata compilata la bozza della presente relazione, si è avuta notizia che il Consiglio di Stato con ordinanza 25.7.2000, ha accolto, con la motivazione "ritenuto il carattere costitutivo della delibera del Consiglio di Presidenza" uno degli appelli proposti dal Consiglio avverso le ordinanze di sospensione pronunciate dal TAR della Lombardia relativamente alle citate delibere di decadenza prima dell'adozione del decreto ministeriale.

3. La vigilanza sul funzionamento delle Commissioni.

Il Consiglio, nell'anno 1999, ha eseguito, a mezzo dei suoi componenti, ispezioni presso otto Commissioni Tributarie (Regionale di Potenza e di II grado di Trento; Provinciali di Catania, Foggia, Parma, Pisa, Potenza e I grado di Trento), a seguito delle quali sono stati informati i titolari dell'azione disciplinare di comportamenti di giudici suscettibili di valutazione disciplinare; sono stati risolti o avviati a soluzione problemi di corretto funzionamento derivanti da deficienti strutture materiali e personali o dalla non compiuta disciplina dei poteri di vigilanza del Presidente della Commissione sull'andamento dei servizi di Segreteria e delle funzioni del Direttore della Segreteria.

L'avvertita mancanza di un dato normativo, che indichi compiutamente i poteri dei Presidenti delle Commissioni e le funzioni dei Direttori delle Segreterie e che regoli i reciproci rapporti, ha indotto il Consiglio a predisporre una bozza di risoluzione che consentisse di inquadrare i rispettivi compiti in una funzionale operatività e di ricondurre ad unità un'apparente diarchia, sollecitando un incontro con il Ministero delle Finanze per valutare l'opportunità di una congiunta risoluzione/circolare.

Dopo un incontro, nel mese di luglio 1999, con il Capo di Gabinetto del Ministro delle Finanze, i Direttori Generali dei Dipartimenti del Personale e delle Entrate, nonché con il Coordinatore dell'Ufficio Legislativo, il Consiglio, che ha tenuto conto di alcune osservazioni formulate in ordine alla bozza predisposta ha sollecitato un nuovo incontro, in quanto nello schema di circolare, predisposto dall'Ufficio per il Contenzioso Tributario del Dipartimento delle Entrate, che, per la gran parte, corrisponde allo schema predisposto dal Consiglio, mancano alcune indicazioni in ordine al potere di

adozione di provvedimenti urgenti e di risoluzione, sia pure temporanea, di possibili conflitti.

L'auspicio è che, al più presto possa essere individuata una linea comune, esaustiva dei problemi, come è stato possibile realizzare nella magistratura ordinaria per il problema dei rapporti tra Dirigenti degli Uffici Giudiziari e Dirigenti degli Uffici di Cancelleria.

Nel corso delle ispezioni, particolare attenzione è stata riservata alla complessiva produttività delle Commissioni e delle singole sezioni, nonché al lavoro svolto dai singoli giudici ed al rispetto dei termini di deposito delle sentenze.

Della produttività delle Commissioni e del lavoro svolto dai giudici si darà conto nella seconda parte, ma va qui segnalato il dato di una media di oltre 190 sentenze nell'intero anno per ciascun giudice (calcolata tenendo conto anche del Presidente della Commissione, dei Presidenti e Vice Presidenti di sezione), registrato presso le Commissioni Tributarie Provinciali di Catania, Foggia e Parma.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, sono stati, poi, organizzati presso le Commissioni Tributarie Regionale della Campania e Provinciale di Napoli due incontri (uno con il Presidente della Commissione ed i Presidenti delle Sezioni e l'altro con il Presidente della Commissione, il Direttore della Segreteria ed i funzionari ed Impiegati responsabili delle Segreterie delle sezioni), ai quali hanno partecipato diversi componenti del Consiglio, per valutare i problemi di funzionamento evidenziati già nella precedente relazione. Sono emerse, in particolare, difficoltà connesse alla mancata fissazione di udienze anche pomeridiane, in parte per la mancata disponibilità dei giudici, ma soprattutto per l'indisponibilità del personale ad effettuare un numero adeguato di ore di lavoro straordinario, non sempre puntualmente ed adeguatamente remunerato e che, in genere, anche presso altre Commissioni, può essere assicurato solo con riposi

compensativi; all'impossibilità per i Presidenti di sezione, in base ad accordi sindacali del Personale di Segreteria, di fissare un numero di ricorsi per ciascuna udienza superiore a quello indicato, senza alcuna considerazione della difficoltà dei ricorsi e del fatto che, in ipotesi, concernono la medesima imposta e/o questione.

Trattasi di problemi segnalati anche dai Presidenti di altre Commissioni Tributarie che richiedono interventi del Ministero delle Finanze e, come si dirà, il potenziamento del raccordo del Ministero con questo Consiglio in modo da assicurare risposte puntuali e tempestive alle disfunzioni che si registrano.

4. L'attività disciplinare

4.1. Nell'anno 1999, è stata deliberata l'apertura di sedici procedimenti disciplinari, dei quali uno si è concluso nello stesso anno con l'irrogazione della sanzione dell'ammonimento. Allo stato, ne risultano definiti altri tre, dei quali due con l'archiviazione a seguito delle giustificazioni depositate dagli incolpati dopo la contestazione ed uno con l'irrogazione della sanzione dell'ammonimento.

Espletata l'istruttoria risultano fissate le sedute per la discussione in otto procedimenti.

In tre dei procedimenti aperti è stata disposta la sospensione obbligatoria dell'incolpato.

4.2. Con delibera del 15.6.1999 il Consiglio, ai sensi dell'art. 29 del Regolamento Interno, ha approvato il "Regolamento per il procedimento disciplinare nei confronti dei componenti delle Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali", pubblicato nella G.U. 1.07.1999 n. 152, che, in ventidue articoli, riporta tutte le disposizioni che regolano il procedimento disciplinare, di natura sia sostanziale che procedurale.

Si tratta di uno strumento utile non solo per i titolari dell'azione disciplinare, ma per tutta la magistratura tributaria per una completa consapevolezza delle infrazioni disciplinarmente rilevanti e delle garanzie del procedimento.

Il Regolamento, infatti, non solo costituisce attuazione di quanto previsto dall'art. 29 del Regolamento Interno, ma raccoglie, in unico testo, le norme relative ai comportamenti rilevanti, alle sanzioni ed al procedimento disciplinare previste dall'ordinamento degli Organi Speciali di giurisdizione tributaria e quelle sul procedimento disciplinare per i magistrati ordinari, applicabili in base al rinvio recettizio dell'art. 16, settimo comma,

D.Lgs. n. 545/92. La generale cognizione di queste ultime è particolarmente importante, dal momento che prevedono i termini di decadenza dell'azione disciplinare, le ipotesi di sospensione facoltativa e quelle di sospensione obbligatoria dall'incarico di giudice tributario, gli effetti disciplinari dei giudicati penali, i casi di estinzione del procedimento disciplinare e quelli di revisione del provvedimento disciplinare, nonché regolano i rapporti tra il procedimento disciplinare ed il giudizio civile e penale. Va segnalato che si è ritenuta compatibile la previsione dell'art. 19, terzo comma, del R.D.L. n.511/1946, per cui il Consiglio può respingere le dimissioni, che in genere comportano l'estinzione del procedimento disciplinare, quando all'incolpato è contestato un fatto che può comportare la sanzione della rimozione dall'incarico.

4.3. I comportamenti contestati nei procedimenti disciplinari sopraindicati concernono ritardi nel deposito delle decisioni, l'adozione di provvedimenti di amministrazione della giurisdizione che hanno inciso sul corretto funzionamento della Commissione, condanne non definitive nelle ipotesi o per i delitti previsti dall'art. 14 del Regolamento disciplinare che comportano la sospensione obbligatoria dall'incarico, comportamenti non corretti nei confronti di altri componenti della Commissione di appartenenza o del personale di Segreteria.

4.4. Come si è detto, il Consiglio, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 23 del Regolamento Interno, ha informato i titolari dell'azione disciplinare quando ha avuto notizia di "fatti anche astrattamente suscettibili di valutazione in sede disciplinare". Vi è, però, da segnalare che non sempre le valutazioni dei titolari dell'azione disciplinare sono tempestive — come, invece, dovrebbe

essere - tenuto conto dei termini di decadenza dell'azione disciplinare.

4.5. Sotto questo profilo, risulta auspicabile e necessaria l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un apposito Ufficio, come era stato previsto in alcuni incontri con il Segretario Generale De Joanna, che da un lato assicuri un concreto esercizio dell'alta sorveglianza sulle Commissioni Tributarie - che la legge attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri - e dall'altro sopperisca ad inerzie o non corrette valutazioni dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali. Si è, infatti, anche verificato che il Consiglio abbia informato i titolari dell'azione disciplinare del rinvio a giudizio penale di un giudice tributario per fatti relativi all'attività professionale di dottore commercialista e che il Presidente della Commissione Tributaria Regionale competente abbia ritenuto necessario attendere l'esito del giudizio di primo grado prima di qualsiasi iniziativa.

4.6. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha promosso tre dei procedimenti disciplinari aperti, garantisce un controllo "esterno" sui comportamenti dei giudici tributari ed assicura, con l'alta sorveglianza, un raccordo istituzionale importante che connota l'autonomia e l'indipendenza della magistratura tributaria come garanzia istituzionale della funzione giurisdizionale, escludendo separatezze corporative o isolamenti istituzionali.

5. L'attività regolamentare e consultiva

5.1. Accade sempre più di frequente che il Consiglio disciplini con previsioni di carattere generale interi settori della propria attività ovvero interi aspetti della istituzione giudiziaria tributaria, così come, con altrettanta frequenza, emetta deliberazioni di carattere generale su specifici problemi dell'ordinamento dei giudici tributari.

Tali provvedimenti, definiti "risoluzioni" sono adottati ex art. 15 del Regolamento Interno ed hanno consentito al Consiglio di operare una rilevante razionalizzazione della propria attività nella prospettiva di rendere sempre più affidabile il concreto esercizio dei propri poteri.

Con le risoluzioni, cioè, si è per lo più tentato di stabilire linee generali di comportamento capaci di eliminare il pericolo di formazione di deliberazioni contraddittorie ed orientate in modo da realizzare favoritismi.

Il Consiglio, proseguendo, quindi, nella linea già evidenziata con la precedente relazione, ha ulteriormente precisato i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei Collegi giudicanti, nonché quelli per la ripartizione dei ricorsi per una corretta e concreta attuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge.

5.2. Tra le altre risoluzioni – oltre a quelle già indicate relative al modello della dichiarazione sostitutiva di atto notorio che i giudici tributari devono rendere in ordine alla sussistenza o meno di situazioni di incompatibilità ed alla pubblicazione anticipata delle vacanze nei posti di Presidente di Commissione Tributaria Regionale e Provinciale – vanno ricordate quella (n. 5 del 12.10.1999) con la quale sono state fissate modalità di comunicazione delle delibere concernenti l'apertura del procedimento di decadenza e di quello disciplinare o comunque attività istruttoria in modo da assicurare la tutela della privacy; quella (n.4 del 25.5.1999) con la quale si è

ribadita la necessità che si riconosca la spettanza del compenso aggiuntivo anche per le ordinanze di accoglimento o di rigetto dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato, rappresentando al Ministro delle Finanze l'opportunità di sottoporre la questione ad un nuovo esame del Consiglio di Stato, che, com'è noto, ha formulato un parere negativo, o, comunque, di assumere un'iniziativa legislativa.

5.3. Va segnalata, particolarmente, poi, la risoluzione n. 3 del 18.5.1999 sulla istituzione delle Sezioni staccate delle Commissioni Tributarie Regionali.

Con l'art. 35 della legge 18.2.1999 n. 28 è stato introdotto l'art. 1 bis del D.Lgs. n. 545/92 che prevede l'istituzione delle indicate Sezioni staccate e fissa i criteri per la loro ubicazione. Esse sono mera articolazione interna delle Commissioni Tributarie Regionali e non comportano variazioni degli organici dei giudici e del personale amministrativo.

Con la risoluzione, in mancanza di specifiche previsioni normative, sono state individuate le modalità di istituzione, l'ambito di competenza interna, il metodo di calcolo della distanza chilometrica dei Comuni dal Comune capoluogo di Regione.

Individuate, così, le Sezioni da istituire e la competenza di ciascuna a conoscere degli appelli proposti avverso le decisioni delle Commissioni Tributarie Provinciali specificamente indicate, sono state formulate specifiche indicazioni sulle modalità di funzionamento delle sezioni, sui compiti dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali, sui criteri per l'assegnazione dei giudici alle Sezioni staccate.

Si è proposto, infine, l'istituzione di una Commissione paritetica tra il Ministero delle Finanze ed il Consiglio al fine di individuare il numero delle Sezioni di ciascuna "Sezione staccata" ed i relativi problemi organizzativi.

La proposta è stata accolta e la Commissione paritetica, appositamente istituita, tenuto conto dei flussi degli appelli relativi alla competenza interna delle Sezioni staccate, sentiti i Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali e i Direttori Regionali delle Entrate, ha individuato, con specifica relazione (in data 29.10.1999), il numero delle Sezioni ed i problemi organizzativi e logistici di ciascuna Sezione staccata.

Il Consiglio, in data 9.11.1999, ha approvato la relazione della Commissione, formulando poche osservazioni integrative ed un emendamento.

In data 6.6.2000, con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e con il Ministro della Giustizia (pubblicato nella G.U. 6.07.2000 Serie Generale n. 156) sono state, finalmente, istituite le Sezioni staccate nelle sedi individuate dal Consiglio e con il numero di Sezioni per ciascuna di esse indicato dalla Commissione paritetica.

Si tratta di una riforma importante, auspicata dagli operatori sin dall'istituzione delle nuove Commissioni Tributarie, che assicura un migliore accesso alla Giustizia Tributaria, in quanto la lontananza della sede, con l'aumento dei costi del giudizio, rendeva quantomeno problematico, per alcuni cittadini, rivolgersi al giudice.

La diversa ubicazione della Sezione staccata comporta, comunque, risparmi di tempo, oltre che economici, per tutti i contribuenti e per la stessa Amministrazione Finanziaria. Certamente, poi, le Sezioni staccate assicurano, in molti casi, tempi di decisione più rapidi, migliorando, così, sempre più, il rapporto di fiducia dei cittadini nell'istituzione giudiziaria e, quindi, nello Stato.

Il Consiglio - che, nella seduta del 27.6.2000, ha approvato una nuova risoluzione sui "criteri di composizione delle Sezioni staccate delle Commissioni Tributarie Regionali e sui criteri per l'assegnazione

dei ricorsi a tali Sezioni" — ha richiesto, prima di diramare tale risoluzione, un incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro delle Finanze, i Direttori Generali dei Dipartimenti delle Entrate e del Personale e con il Coordinatore dell'Ufficio Legislativo al fine di valutare la complessiva situazione di ciascuna Sezione staccata, in modo da assicurarne, al più presto, un completo e corretto funzionamento.

5.4. Per quanto concerne l'attività consultiva, il Consiglio, come si evidenziava nella precedente relazione, ha fornito, anche nell'anno in considerazione, gli elementi istruttori necessari al Ministro per le risposte a numerose interrogazioni parlamentari; ha espresso parere sui provvedimenti ministeriali di determinazione dei compensi dei giudici tributari e su specifici quesiti circa la spettanza degli stessi, oltre alle attività di collaborazione istituzionali già indicate.

Il Consiglio di Presidenza, poi, ha espresso uno specifico parere sullo schema di "disegno di legge contenente modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 31 dicembre 1992 n. 545 e n. 546 per il riordino del processo tributario" ed alcune delle osservazioni formulate risultano accolte nel Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato al Senato, la cui approvazione, ancorché non sembri imminente, oltre a risolvere alcuni problemi ordinamentali, realizzerebbe quell'unità della giurisdizione tributaria, già avvertita dalla Commissione parlamentare dei trenta nel 1972. Infatti, l'ambito della giurisdizione speciale tributaria risulterebbe esteso a tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali, nonché il contributo per il servizio sanitario nazionale.

L'ampliamento della giurisdizione speciale tributaria a tutte le controversie sarebbe oltremodo positivo, in particolare perché garantirebbe una generalizzata applicabilità della tutela cautelare

giurisdizionale (art. 47 D.Lgs. n. 546/92) e la conseguente eliminazione delle attuali disparità, non essendo ammessa nei giudizi per le materie fiscali ancora di competenza dei giudici ordinari.

6. I rapporti del Consiglio con il Ministero delle Finanze ed altre articolazioni dello Stato

6.1. Il Consiglio è consapevole che solo un costante rapporto di collaborazione Istituzionale con il Ministero delle Finanze può assicurare tempestività ed incisività agli interventi diretti a garantire una giurisdizione tributaria rapida ed efficiente, amministrata da giudici indipendenti ed imparziali, per la corretta tutela dei diritti del cittadino e dell'interesse dello Stato. Tale consapevolezza ha indotto il Consiglio a ricercare contatti ed incontri, come si è detto, e, pur dovendosi doverosamente dare atto di un più adeguato riscontro rispetto a quanto segnalato con la precedente relazione, non può non evidenziarsi che i tempi non tengono conto, in molti casi, dell'urgenza di alcuni interventi. Un ritardo che è anche dovuto alla pluralità delle competenze nelle quali si articola il Ministero e che sono contestualmente coinvolte da alcuni interventi.

6.2. Gli articoli 4 e 5 del D.lg. 545/92 prevedono che possono essere nominati giudici tributari, oltre ad altre categorie professionali, i magistrati ordinari, amministrativi o militari, mentre l'art. 3 del citato decreto prevede che i Presidenti delle Commissioni ed i Presidenti di Sezione possono essere nominati solo tra i magistrati ordinari, amministrativi o militari, in servizio o a riposo.

In occasione dell'insediamento delle nuove Commissioni Tributarie, il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera in data 14.3.1996, considerato che l'incarico comportava lo svolgimento della funzione giurisdizionale, ritenne che l'espletamento di tali incarichi giurisdizionali non fosse soggetto a preventiva autorizzazione, pur segnalando l'opportunità che, per il conferimento di incarichi direttivi nelle Commissioni, si tenesse conto delle pendenze dei procedimenti disciplinari o di sanzioni disciplinari

irrogate, riservandosi, comunque, il compimento di verifiche periodiche in ordine agli effetti sull'attività giudiziaria ordinaria.

Il Consiglio, oltre a ricercare l'instaurazione di positivi rapporti di collaborazione istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura e con gli altri Organi di autogoverno prima di nominare magistrati ordinari, amministrativi o militari, ha sempre richiesto ai rispettivi Organi di autogoverno informazioni sulla pendenza di procedimenti disciplinari e su eventuali sanzioni disciplinari riportate, ma ritiene che siano necessarie modifiche legislative e, comunque, che sia opportuno prevedere, in futuro, una maggiore collaborazione istituzionale quantomeno in materia di formazione professionale.

Corsi di aggiornamento professionale organizzati in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura risulterebbero oltremodo utili per l'approfondimento del diritto tributario sostanziale, la cui conoscenza è fondamentale per una corretta gestione del processo penale tributario e del contenzioso tributario.

La previsione, poi, nel nuovo processo tributario, del ricorso per Cassazione avverso le sentenze delle Commissioni Tributarie Regionali, che ha portato, come si dirà, all'istituzione di un'apposita sezione della Corte di Cassazione con specifica competenza in materia, giustifica anche corsi comuni di aggiornamento sul processo tributario.

Così, è auspicabile che, in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura e con gli altri Organi di autogoverno, si possano organizzare corsi di approfondimento, ad esempio su principi di autonomia ed indipendenza della magistratura, nonché sul principio del giudice naturale precostituito per legge valori serventi per un servizio di giustizia imparziale e comuni a tutte le giurisdizioni.

Proprio perché il magistrato ordinario, amministrativo o militare che è anche giudice tributario esplica, nei rispettivi ordinamenti, la

funzione giurisdizionale, anzi, perché già investito di tale funzione, ad esso sono riservati gli incarichi di Presidente di Commissione Tributaria o di Sezione risulta opportuna una modifica legislativa che preveda - in un'ottica di unità della giurisdizione e, quantomeno, di unità della funzione giurisdizionale - effetti, in ciascuno degli ordinamenti, dei comportamenti sanzionati disciplinarmente.

L'art. 12 del D.Lgs. n. 545/92 prevede, infatti, la decadenza dall'incarico di giudice tributario per i magistrati o altri dipendenti dell'amministrazione pubblica che "cessano dall'impiego per causa diversa dal collocamento a riposo o da dimissioni volontarie, secondo i rispettivi ordinamenti". Nessuna altra norma prevede conseguenze, anche per la nomina in incarichi direttivi, per comportamenti non conformi ai doveri professionali accertati e sanzionati dagli altri Organi di autogoverno.

La modifica legislativa dovrebbe comportare l'obbligo per il Consiglio Superiore della Magistratura ed i Consigli di Presidenza di comunicare reciprocamente la pendenza di procedimenti disciplinari e l'applicazione di sanzioni disciplinari per violazione dei doveri professionali e consentirne la valutazione, nei rispettivi ordinamenti, quantomeno, in occasione del conferimento di incarichi direttivi.

6.3. Il Consiglio ha avuto rapporti con il Garante della Privacy, investito da un'associazione dei giudici tributari, in ordine alla richiesta, nei procedimenti per l'accertamento dell'incompatibilità, di produzione delle dichiarazioni dei redditi e di copie delle fatture, che è stata ritenuta legittima.

6.4. I rapporti con il Comando Generale della Guardia di Finanza hanno registrato sempre una puntuale e positiva collaborazione e va quindi dato atto dell'immediata disponibilità ad assicurare anche la sorveglianza e protezione dell'edificio sede del Consiglio.

Va, poi, segnalato che, mentre non sono risultate utili oltre che ingenerare nel Consiglio dubbi sulla loro legittimità, informazioni richieste alla Guardia di Finanza da un Direttore Regionale delle Entrate in ordine all'attività professionale dei giudici tributari nei cui confronti era stato aperto il procedimento per l'accertamento dell'incompatibilità, in quanto si limitavano a riportare dati sull'ubicazione dell'ufficio o ricavabili dalle dichiarazioni dei redditi, positiva e corretta si è rivelata l'informazione fornita dalla Guardia di Finanza in ordine all'attività di consulenza svolta da un giudice tributario, accertata nel corso di un'ispezione presso un'azienda.

7. I problemi di funzionamento del Consiglio

Come si è detto, molti dei problemi (sede del Consiglio, l'autonomia contabile) che si frapponivano ad un corretto funzionamento del Consiglio, segnalati con la precedente relazione, sono stati risolti ed il Consiglio, che oggi può contare su un Ufficio di Segreteria, cui risultano assegnati, tra funzionari ed impiegati, (63) unità oltre il Dirigente, sta attuando un modulo organizzativo, con la previsione di nove Uffici in relazione alle specifiche attribuzioni del Consiglio, oltre la Segreteria Generale e l'Archivio. Perché si realizzi il pieno e corretto funzionamento è necessario, innanzi tutto, il completamento del personale dell'Ufficio di Segreteria che con (D.M. 12.08.1999, ai sensi dell'art. 30 D.Lgs. n. 545/1992, è stato fissato in 81 unità tra funzionari ed impiegati dei diversi livelli), assicurato dai Direttori Generali del Personale e delle Entrate già in occasione del trasferimento nella nuova sede.

Il Consiglio, che ha potuto svolgere l'attività descritta, anche grazie all'impegno e alla disponibilità a prolungare l'orario di lavoro del personale di segreteria, rappresenta al Ministro delle Finanze la necessità di elevare a novanta il numero complessivo del personale, aumentando i posti previsti per i livelli IX, VIII e VII, tenuto conto delle attribuzioni dell'Organo. Così come risulta opportuna la previsione di due Dirigenti, uno con qualifica di Direttore Centrale quale Dirigente dell'Ufficio ed un Primo Dirigente quale responsabile dell'Ufficio Amministrazione e Contabilità, in considerazione del numero del personale e degli specifici compiti previsti, per entrambi, dalle norme e dal Regolamento di amministrazione e contabilità.

Difficoltà di funzionamento derivano anche dalla composizione del Consiglio e - anche se come segnalato con la precedente relazione, sono state, nel frattempo, superate grazie all'impegno dei componenti supplenti, che, al pari dei componenti effettivi hanno

partecipato a tutte le attività del Consiglio - risulta necessaria una riforma, in modo che l'Organo sia composto da un numero di componenti in grado di assicurare il pieno e corretto svolgimento delle attribuzioni previste dall'ordinamento.

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

La giurisdizione tributaria

**RELAZIONE AL MINISTRO DELLE FINANZE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA**

(1° gennaio 1999-31 dicembre 1999)

PAGINA BIANCA

1. Il giudizio di Cassazione.

Nell'anno 1999, come si è già accennato, è stata istituita, presso la Suprema Corte di Cassazione, una Sezione con esclusiva competenza a conoscere dei ricorsi proposti avverso le sentenze delle Commissioni Tributarie Regionali.

La previsione di un'unica Sezione per il contenzioso tributario è garanzia di una uniforme interpretazione della legge evitando contrasti interpretativi tra più sezioni, anche se non possono escludersi del tutto tra i diversi collegi, - che assicura, al meglio, la funzione di nomofilachia che è propria della Corte.

La certezza del diritto si fonda anche sulla prevedibilità delle decisioni, che è direttamente influenzata da una giurisprudenza di legittimità tempestiva, non pronunciata, cioè, quando, addirittura, l'imposta di cui si discute non esiste più o ne siano stati modificati i caratteri sostanziali.

Eliminato il filtro della Commissione Tributaria Centrale, il giudizio di Cassazione, che la Sezione Tributaria, oggi, riesce a rendere in tempi ragionevoli, assolve pienamente tale funzione.

Piuttosto, tenuto conto che presso la Sezione sono già pendenti circa 11.000 ricorsi, è auspicabile che il Presidente della Corte - che,

con l'istituzione della Sezione, ha già mostrato una particolare sensibilità, che privilegia la specifica professionalità dei magistrati addetti ed assicura un giudizio in tempi brevi - ed il Consiglio Superiore della Magistratura vorranno adeguare, con le tabelle annuali, il numero dei magistrati addetti al flusso dei ricorsi, in modo da poter avere la decisione, sui ricorsi proposti, nei tempi attuali, con le indicate positive conseguenze sul processo tributario nei gradi di merito.

2. Il collegamento delle Commissioni Tributarie con il Centro Elettronico di Documentazione della Corte di Cassazione.

Per un sempre più informato esercizio dell'attività giurisdizionale e per la tendenziale realizzazione di quella prevedibilità delle decisioni, che rappresenta un aspetto non secondario della certezza del diritto, nonché per assicurare che eventuali decisioni in contrasto con la giurisprudenza di legittimità siano compiutamente motivate in ordine alle ragioni che non consentono di seguire l'indirizzo interpretativo della Corte di Cassazione è necessario che tutte le Commissioni Tributarie siano collegate direttamente con il Centro Elettronico di documentazione della Suprema Corte di Cassazione.

Il Consiglio, pertanto, con delibera in data 25.5.1999, assumeva, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 21.5.1981 n. 322 come modificato dal D.P.R. 28.11.1985 n. 759, le iniziative necessarie per un diretto collegamento dei propri uffici con il Centro Elettronico di Documentazione, e, tenuto conto che con l'art. 2 del decreto del Ministro della Giustizia in data 28.11.1995 n. 594 è stata prevista la fruizione gratuita del servizio - presso la sede della Commissione - per tutti i componenti delle Commissioni Tributarie, invitava i Presidenti delle Commissioni a richiedere il collegamento.

Allo stato, numerose sono le Commissioni che lo hanno richiesto, ma, il servizio, pur autorizzato dal Centro Elettronico di Documentazione, messo a disposizione il servizio non è stato realizzato nemmeno in tutte le Commissioni che si sono attivate, per la mancanza di personal computers esterni alla rete locale "contenzioso", in quanto il Centro Informativo del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze ha autorizzato e suggerito, medio tempore, tali modalità per il collegamento, rappresentando

l'opportunità di realizzarle il servizio, in modo stabile con la rete informatica, entro la fine del corrente anno, in concomitanza con le previste implementazioni del sistema di automazione.

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 ovviato 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

Commissioni Provinciali, e, dall'altro istituire un ufficio a livello centrale, composto da giudici tributari e personale amministrativo, che selezioni il materiale da pubblicare in appositi volumi, eventualmente nei "quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria".

Poiché si tratta di un servizio che deve essere svolto in modo continuativo, i giudici tributari addetti dovrebbero essere esonerati dalle funzioni e per gli stessi si dovrebbe prevedere un compenso variabile modellato su quello previsto per l'attività giurisdizionale, rapportando un determinato numero di massime ad una sentenza.

Per lo studio e la pratica attuazione di tale modulo organizzativo dell'Ufficio del Massimario, il Consiglio assicura, come in altre occasioni, la piena collaborazione istituzionale, e auspica una particolare attenzione al problema del Parlamento e del Ministro delle Finanze per le modifiche legislative che fossero ritenute necessarie.

5.9. Infine, va segnalato che risulta confermata la tendenziale compensazione delle spese processuali da parte delle Commissioni Tributarie, in particolare delle Commissioni Provinciali, non solo in ipotesi di incertezze interpretative, ma perfino quando una delle parti è del tutto soccombente. Trattasi di una prassi che — se poteva avere qualche giustificazione nel primo periodo di applicazione del nuovo processo e, in particolare, per i ricorsi proposti nella vigenza del D.P.R. n. 636/72, che non prevedeva la condanna alle spese — non può essere condivisa, in quanto si risolve in una incentivazione del contenzioso.

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA

Le riforme necessarie

**RELAZIONE AL MINISTRO DELLE FINANZE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA**

(1° gennaio 1999-31 dicembre 1999)

PAGINA BIANCA

1. Nel rispetto delle prerogative del Parlamento e delle funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle Finanze, il Consiglio di Presidenza sottolinea l'urgenza delle riforme indicate in relazione ai problemi esposti, in parte già proposte con il disegno di legge presentato dal Governo ed all'esame del Senato, di cui si auspica l'approvazione prima della fine della legislatura.

Vanno, peraltro, qui evidenziate due riforme, delle quali una risulta proposta con il citato disegno di legge del Governo e l'altra è stata presentata da diversi parlamentari come emendamento al disegno di legge sul collegato fiscale e l'evidenziazione vuole sottolineare la particolare importanza che le stesse assumono per un corretto funzionamento del Consiglio.

Le stesse ragioni inducono a rinviare ad altra occasione, l'indicazione di riforme processuali che risultano necessarie, oltre quelle già contenute nel più volte citato disegno di legge governativo.

2. Si è già evidenziato che la composizione del Consiglio di Presidenza rappresenta un ostacolo al pieno e corretto funzionamento del Consiglio, cui è stato possibile sopperire, in parte, con l'attività costante e continua, al pari dei componenti effettivi, dei componenti supplenti.

La complessa attività consiliare esposta e che non si è potuta espletare compiutamente in relazione a ciascuna delle attribuzioni del

Consiglio richiede un aumento del numero dei componenti, con la soppressione della previsione dei componenti supplenti e l'indicazione di un quorum di presenze necessarie per la validità delle sedute.

L'esperienza maturata consente di indicare in sedici/diciotto il numero dei componenti ed in dodici/quattordici il numero dei componenti che devono risultare presenti per la validità delle sedute.

Per assicurare, poi, che tutti i giudici tributari possano concretamente esercitare l'elettorato attivo in occasione dell'elezione del loro organo di autogoverno, è necessario modificare l'attuale normativa che prevede un solo seggio elettorale in ogni Regione, con evidenti negative conseguenze sulla partecipazione al voto della generalità dei giudici.

Di tale esigenza ha tenuto conto la Commissione Finanze della Camera dei Deputati che, in occasione dell'esame del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 2000 concernente "Misure in materia fiscale", ha riformato la composizione del Consiglio di Presidenza elevando a 15 il numero dei componenti, eliminando la distinzione tra effettivi e supplenti, nonché prevedendo modalità di voto in grado di assicurare la più ampia partecipazione.

3. Già con la precedente relazione si indicavano le ragioni che giustificano la modifica delle Tabelle E ed F allegate al D.Lgs. n. 545/92, relative alle nomine dei giudici, che prevedono la valutazione dei titoli di studio e accademici, nonché, in particolare, del servizio prestato nelle Commissioni Tributarie, e l'esperienza ulteriormente maturata consente di precisare ulteriormente la proposta.

Si deve tener conto, in primo luogo, che nei concorsi per la nomina a giudice tributario ed in particolare a quelli per la nomina ad un incarico di Presidente di Commissione, di Presidente o Vice Presidente di Sezione, i concorrenti, già componenti di Commissioni

Tributarie, godono di un diritto di precedenza, a prescindere dal punteggio riportato, rispetto agli altri disponibili e, in secondo luogo, che le attuali previsioni della Tabella F — la sola applicabile, in tal caso, ai sensi dell'art. 11 D.Lgs. n. 545/1992 — non consentono alcuna valutazione delle specifiche capacità ed attitudini del concorrente. Una valutazione che assume particolare rilievo per la nomina ad uno dei citati incarichi, in quanto non è concepibile, e contrasta con lo stesso principio costituzionale di buona e corretta amministrazione, che eventualmente, soggetti con scarsa produttività con un esercizio di routine senza entusiasmi e con poco impegno nelle funzioni di Presidente di Sezione, di Vice Presidente o di Giudice, siano necessariamente preferiti, per la vincolatività del mero calcolo aritmetico, a soggetti — laboriosi, puntuali e tempestivi nell'adempimento dei doveri professionali, nonché dotati di spirito d'iniziativa e di capacità manageriali e di indirizzo — in ragione della mera anzianità di servizio, anche se solo di qualche mese.

4. Proprio l'esperienza maturata con l'espletamento dei concorsi, in particolare con quello in corso, induce, poi, a suggerire un'ulteriore modifica legislativa della disciplina dei concorsi. L'attuale previsione del concorso, cui possono partecipare soggetti già componenti di Commissione Tributaria e soggetti che aspirano alla nomina per la prima volta, con il riconoscimento della citata precedenza ai primi, non solo comporta una serie di adempimenti farraginosi ed inutili, che comportano l'impiego di attività del Consiglio (quantomeno per la protocollazione delle domande e per la compilazione degli elenchi degli aspiranti, a volte di oltre 5.000, come nel concorso in via di espletamento) ma, soprattutto, influiscono negativamente sul rapporto cittadino-Stato.

Si è verificato, infatti, e in genere, si verifica, per la totalità degli incarichi direttivi e semi- direttivi, che i soggetti disponibili non siano

per nulla valutati, risultando già coperti i posti con i concorrenti con diritto di precedenza.

La riforma dovrebbe prevedere che - espletati i concorsi, cosiddetti interni, per trasferimento o per l'attribuzione di un diverso incarico, che possono essere banditi, come avviene per le altre magistrature, con avvisi comunicati a tutti i giudici tributari - il bando di concorso per la nomina a componente delle Commissioni Tributarie riguarderebbe, esclusivamente, quei posti che, dopo i concorsi "interni", siano rimasti vacanti.

PARTE QUARTA

**Il ritardo della relazione e la nuova sede del Consiglio
di Presidenza della Giustizia Tributaria**

**RELAZIONE AL MINISTRO DELLE FINANZE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA**

(1° gennaio 1999-31 dicembre 1999)

PAGINA BIANCA

La presente relazione è stata approvata dal Consiglio di Presidenza con alcuni mesi di ritardo rispetto ai tempi previsti a causa degli impegni e delle attività - connessi all'attuazione dell'autonomia contabile del Consiglio e delle Sezioni staccate delle Commissioni Tributarie Regionali, nonché, in particolare, alla realizzazione della nuova sede del Consiglio di Presidenza in Roma, alla via Solferino 15, - che si sono aggiunti alla complessiva attività di cui si è dato conto.

Già con la relazione relativa al periodo 1.04.1996/31.12.1998, veniva evidenziata la necessità che il Consiglio di Presidenza fosse ubicato in uno stabile diverso dal Ministero delle Finanze "per rendere evidente l'estraneità e l'autonomia dell'Organo di autogoverno rispetto al Ministero, in modo da assicurarne, anche sul piano dell'apparenza, la percezione della terzietà rispetto ad una delle parti del processo" e che tale valutazione era stata condivisa dal Presidente della Repubblica e dallo stesso Ministro delle Finanze. Si dava, altresì, atto che - dopo che il Consiglio si era attivato per reperire un immobile di proprietà di enti pubblici ed era pervenuto all'individuazione di un immobile di proprietà dell'INAIL in Roma alla via di Ripetta, nonché alla definizione delle condizioni del relativo

contratto di locazione - il Ministero aveva rappresentato l'opportunità di sistemare il Consiglio in un palazzo demaniale, che, grazie ad un diretto intervento del Ministro, era stato individuato nell'edificio "Villa Sforza".

Poiché, nei mesi successivi, si accertava che il trasferimento in altra sede dell'Ufficio finanziario che occupa tale edificio si sarebbe potuto realizzare in non meno di tre/quattro anni, venivano ripresi, anche con il consenso del Ministero, ferma la destinazione di Villa Sforza a sede del Consiglio, i contatti con l'INAIL e, non essendo più disponibile l'immobile di via Ripetta, veniva individuata quella che poi è diventata la sede del Consiglio.

Non è il caso di riferire la complessiva attività (la necessaria approvazione dell'Ufficio Roma Capitale, le condizioni contrattuali con conferma di quelle già in atto da circa due anni tra l'INAIL e l'A.I.P.A. che occupava lo stabile, le gare di appalto) per consentire l'operatività della nuova sede già dal 13 giugno 2000, ma non si può sottacere la soddisfazione di aver realizzato, in assoluta trasparenza ed in pochi mesi, una funzionale sede dell'Organo di autogoverno dei giudici tributari, che assicura, anche sul piano dell'apparenza, una generale percezione, istituzionale e sociale, della piena autonomia e dell'effettiva indipendenza della magistratura tributaria.