



**CONSIGLIO DI PRESIDENZA  
DELLA  
GIUSTIZIA TRIBUTARIA**

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

*(1° gennaio 2001-31 dicembre 2001)*

Approvata nella seduta dell'01-10-2002



## INDICE

### PREMESSA

1. Finalità della relazione .....	pag.	17
2. Importanza della relazione .....	»	17
<b>PARTE PRIMA – <u>L’attività consiliare</u></b> .....	»	19
1. <b><u>La nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria</u></b> .....	»	19
1.2. Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 19/07/2002, n. 184.....	»	19
2. <b><u>L’attività amministrativa relativa allo status dei giudici tributari</u></b> .....	»	20
2.1. Le decisioni sui ricorsi avverso i provvedimenti concernenti le prime nomine dei giudici tributari.....	»	20
2.2. I concorsi per la copertura dei posti vacanti.....	»	20
2.3. Ritardo nell’immissione nelle funzioni dei concorrenti nominati.....	»	21
2.4. Modifica art. 11 D.Lgs. 545/92 – Anticipazione dell’immissione nelle funzioni .....	»	21
2.5. Proposta di riforma per l’espletamento di concorsi “interni” .....	»	22
2.6. Richiesta di registrazione con riserva alla Corte dei Conti di alcuni decreti di nomina .....	»	23

2.7. Verifica dei flussi di lavoro e gestione dei posti vacanti ..	»	26
2.8. Completamento fascicoli personali dei magistrati tributari .....	»	27
2.9. La gestione del procedimento per l'accertamento dell'incompatibilità prevista dall'art. 8 D.L.gs. n. 545/92 .....	»	28
<b>3. <u>L'attività disciplinare</u></b> .....	»	29
3.1. Le decisioni disciplinari .....	»	29
3.2. Pendenze procedimenti disciplinari .....	»	30
3.3. Risoluzione del 23/10/2001 sull'interpretazione degli articoli 16, comma V e 17, commi II, IV e V del Regolamento disciplinare .....	»	30
<b>4. <u>L'attività relativa al contenzioso</u></b> .....	»	31
4.1. Impugnativa avverso le deliberazioni del Consiglio .....	»	31
4.2. Attività relativa alla definizione del contenzioso .....	»	31
<b>5. <u>L'attività regolamentare e consultiva</u></b> .....	»	32
5.1. Le risoluzioni del Consiglio di Presidenza adottate nel 2001 .....	»	32
5.2. In particolare: le risoluzioni del 13/03/2001, del 19/06/2001 e del 23/10/2001 .....	»	32
5.3. Decreto Ministeriale 6/6/2002 di modifica delle tabelle E) ed F) allegato al D.Lgs. n. 545/92 .....	»	34
5.4. L'attività consultiva .....	»	37
5.5. L'attività relativa ai compensi dei giudici tributari ....	»	37
<b>6. <u>La formazione permanente dei giudici tributari. Le pubblicazioni del Consiglio</u></b> .....	»	38
6.1. Organizzazione dei Corsi seminariali di formazione in sedi regionali su "Questioni attuali sul processo tributario" .....	»	38

6.2. I “Quaderni” ed il “Notiziario” del Consiglio di Presidenza.....	»	40
6.3. Istituzione del sito Internet del Consiglio di Presidenza ..	»	41
7. <u>La Segreteria del Consiglio di Presidenza</u> .....	»	41
<b>PARTE SECONDA – <u>La giurisdizione tributaria</u></b> .....	»	43
<b>1. <u>Il giudizio di Cassazione</u></b> .....	»	43
<b>2. <u>Le Commissioni Tributarie: l’attività giurisdizionale</u></b> .....	»	45
2.1. I dati statistici .....	»	45
2.2. La produttività delle commissioni tributarie regionali .....	»	46
2.3. La produttività delle commissioni tributarie provinciali .....	»	46
2.4. Il contenuto dell’attività giurisdizionale .....	»	47
2.5. La qualità delle decisioni .....	»	48
<b>3. <u>Le Sezioni staccate delle Commissioni tributarie regionali</u></b> .....	»	49
3.1. Attivazione delle sezioni staccate .....	»	49
3.2. Proposta di interventi correttivi in ordine alla competenza della sezione staccata di Livorno e all’aumento del numero delle sezioni staccate della Puglia e della Sicilia.....	»	49
<b>4. <u>Le Commissioni Tributarie: a) le strutture personali</u></b> .....	»	51
4.1. Organico dei componenti delle commissioni tributarie .....	»	51
4.2. Il personale della Segreteria .....	»	51
<b>5. <u>Le Commissioni Tributarie: b) le strutture materiali</u></b> .....	»	52

5.1. I locali .....	»	52
5.2. Gli strumenti di lavoro .....	»	53
5.3. I supporti informatici e gli arredi .....	»	53
5.4. Le Riviste giuridiche e le banche dati .....	»	53
5.5. Stanziamento fondi per la giustizia tributaria .....	»	53
<b>6. <u>L'Ufficio del Massimario e l'istituzione dell'Ufficio Studi del Consiglio di Presidenza</u> .....</b>	<b>»</b>	<b>54</b>
6.1. Ufficio del Massimario presso le commissioni tributarie regionali .....	»	54
6.2. Ufficio Studi presso il Consiglio di Presidenza .....	»	55
<b>PARTE TERZA – <u>Le Riforme</u> .....</b>	<b>»</b>	<b>57</b>
1. Rinvio alle riforme indicate nelle prime due parti .....	»	57
2. Proposta di modifica dell'art. 22, comma I, D.Lgs. 546/92 ..	»	57
3. La modifica legislativa per il tempestivo rilascio di copia della sentenza con la formula esecutiva.....	»	57
4. La riforma dell'art. 11 D.Lgs. n. 545/92 in relazione alla durata dell'incarico di giudice tributario.....	»	58
5. Adeguamento dei compensi alle funzioni svolte.....	»	58
6. Conclusioni .....	»	59

## PREMESSA

1. La relazione annuale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottata con apposita delibera a norma dell'art. 15 del Regolamento Interno, non rappresenta, pur essendo la presente la quarta, un appuntamento di prassi, ma assicura un raccordo istituzionale importante tra il Consiglio ed il Parlamento, tramite il Ministro, per un'informata conoscenza delle modalità e dei tempi del servizio di giustizia tributaria e per consentire un efficace adeguamento delle norme processuali ed ordinamentali in modo da garantire la costante ed effettiva tutela dei diritti del cittadino e dell'interesse dello Stato.

Tale valutazione è confortata dall'attenzione riservata alle precedenti relazioni e dall'approvazione di gran parte delle riforme sollecitate, prima, fra tutte, la riformulazione dell'art. 2 del D.Lgs. 546/1992, introdotta dall'art. 12 della legge 448/2001, che ha ampliato la competenza giurisdizionale delle commissioni tributarie, realizzando la sostanziale unicità della giurisdizione tributaria, auspicata, già nel 1972, dalla Commissione parlamentare per il parere al Governo sui testi unici concernenti la riforma tributaria (cosiddetta "Commissione dei trenta").

2. L'importanza che il Consiglio attribuisce alla relazione ha indotto a sollecitare, anche quest'anno, con l'indicazione di specifiche richieste, i presidenti delle commissioni tributarie regionali e provinciali perché convocassero apposite assemblee dei presidenti di sezione della rispettiva commissione non solo per una generalizzata riflessione dei componenti di una stessa commissione sull'attività svolta, sui risultati conseguiti, sui moduli organizzativi adottati e su eventuali rimedi a disservizi riscontrati, ma anche per raccogliere proposte di riforma, suggerimenti, osservazioni per un servizio giudiziario tributario sempre più efficiente.



## **PARTE PRIMA – L’ATTIVITÀ CONSILIARE**

### **1. La nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.**

La composizione del Consiglio – già modificata dalla legge 21.11.2000 n. 342 e di cui sono stati evidenziati con la precedente relazione (c.f.r. Notiziario del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria – Anno 2002 n. 3 pag. 7 e ss.), aspetti positivi, le perplessità in ordine alla previsione di due vice presidenti e la necessità che il regolamento interno, nel silenzio della legge, preveda un quorum alto di presenze per la validità delle sedute – è stata ulteriormente modificata con il D.L. 28.12.2001 n. 452, convertito nella legge 27.2.2002 n. 16, per cui in base al nuovo 2° comma dell’art. 17 del D.Lgs. n. 545/92 “il Consiglio è composto da undici componenti eletti dai giudici tributari e da quattro componenti eletti dal Parlamento, due dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori di Università in materie giuridiche o i soggetti abilitati alla difesa dinanzi alle commissioni tributarie che risultino iscritti ai rispettivi albi professionali da almeno dodici anni”.

La nuova composizione del Consiglio, coerente anche con l’unicità della giurisdizione tributaria realizzata con la legge 448/2001, rappresenta un ulteriore apprezzamento delle modalità di esercizio della giurisdizione tributaria delle commissioni tributarie e – non per rivendicare meriti – del modo in cui il Consiglio ha interpretato il ruolo di autogoverno della magistratura tributaria.

Deve essere sottolineato che, con la nuova composizione, l’organo di autogoverno della magistratura tributaria acquisisce una configurazione simile a quella degli organi di autogoverno delle altre magistrature.

La presenza di componenti laici eletti dal parlamento non altera – dato il loro numero – l’autogoverno della magistratura tributaria; inserisce, a pieno titolo, il Consiglio tra le primarie istituzioni dello Stato e, nel contempo, esclude che la magistratura tributaria possa apparire un corpo separato; evita possibili gestioni corporative; assicura, quindi, che l’autogoverno dei giudici tributari si svolga in pieno raccordo istituzionale con le articolazioni dello Stato e, prima fra tutte, con il Parlamento.

**1.2.** L’emanazione del decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 19.7.2002 n. 184 (pubblicato nella G.U. del 17 agosto 2002 n. 192 –

Serie generale) – con il quale sono stati determinati il modello della scheda elettorale, le modalità di presentazione delle candidature e di funzionamento degli Uffici elettorali, nonché le norme di coordinamento delle incompatibilità per i componenti del Consiglio eletti dal Parlamento con quelle previste per i giudici tributari – ha eliminato ogni dubbio in ordine all’elettorato passivo dei componenti eletti dai giudici tributari, nel senso che devono essere giudici tributari.

Trattasi di un’utile precisazione anche se i dubbi interpretativi – che probabilmente erano anche suggeriti da una non piena accettazione della riforma o da una non compiuta valutazione della sua importanza – non avevano alcun fondamento non solo per il nuovo comma *2-ter* del citato art. 17, che pone limitazioni all’attività professionale dei soli componenti eletti dal Parlamento che sarebbero state difficilmente giustificabili se anche i componenti eletti dai giudici tributari dovevano essere “professori di Università in materie giuridiche o soggetti abilitati alla difesa...”, ma anche perché la limitazione dell’elettorato passivo per i componenti eletti dai giudici tributari a tali categorie avrebbe contraddetto la stessa natura di organo di autogoverno del Consiglio di Presidenza.

## **2. L’attività amministrativa relativa allo status dei giudici tributari**

**2.1.** Le decisioni intervenute sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato o proposti ai Tribunali Amministrativi Regionali avverso i provvedimenti concernenti le prime nomine dei giudici tributari adottati dalla commissione ministeriale hanno, nella quasi totalità – ad eccezione di uno o due casi – confermato la valutazione operata dal Consiglio che non aveva ritenuto di adottare provvedimenti di autotutela e, spesso nelle motivazioni, sono richiamate le specifiche argomentazioni del Consiglio nelle relazioni trasmesse all’Avvocatura dello Stato.

**2.2.** Nel corso dell’anno 2001, il Consiglio – oltre a completare gli adempimenti connessi all’espletamento del concorso per la copertura di 591 posti bandito nel mese di maggio 2000 e che aveva registrato la partecipazione di 6.670 concorrenti, con la richiesta di 20.262 incarichi, potendo ciascun concorrente richiedere più incarichi – ha bandito ed espletato un concorso (pubblicato nella G.U. del 29.6.2001 n. 51 – IV Serie speciale) per la copertura di 210 posti - che ha registrato la partecipazione di 2168 concorrenti, con ri-

chiesta di 6800 incarichi – nonché, nel mese di dicembre 2001, un ulteriore concorso (pubblicato nella G.U. dell' 11.12.2001 n. 58 – IV Serie speciale) per la copertura di 41 posti – che ha registrato la partecipazione di 816 concorrenti, con richiesta di 1.920 incarichi.

La gestione dei concorsi ha dato luogo ad alcune difficoltà interpretative della tabella E allegata al D.Lgs. 545/92 – oggi modificata, come si dirà – per quanto concerne il corretto inquadramento delle attività professionali, ad esempio, in particolare, per la richiesta qualificazione delle stesse – non sempre corretta – come attività di dirigente, da parte di dipendenti dello Stato o di altre Pubbliche Amministrazioni, che ha dato luogo anche ad un contenzioso giurisdizionale, risoltosi in senso favorevole all'interpretazione adottata dal Consiglio che, per un corretto esame delle domande e dei titoli, nonché per un'attenta valutazione delle doglianze formulate con i ricorsi al TAR, ha anche richiesto pareri al Ministero della Salute e alle Amministrazioni locali.

**2.3.** I concorsi sono stati espletati in tempi brevi, nel pieno rispetto delle norme e dei criteri interpretativi fissati dal Consiglio (pubblicati in *“Notiziario del Consiglio di Presidenza n. 1/2001”* pag. 70 e ss.), con una percentuale di ricorsi, inferiore all'uno per cento, da parte dei circa diecimila concorrenti – che hanno potuto verificare l'operato del Consiglio con l'avvenuta pubblicazione di tutte le delibere, comprese le motivazioni, di approvazione delle graduatorie –.

Alla fine dell'anno 2001, nonostante fossero state adottate – acquisite le risposte del Consiglio Superiore della Magistratura e dei Consigli di Presidenza della Giustizia Amministrativa, della Corte dei Conti e della Magistratura militare, in ordine ad eventuali sanzioni disciplinari nei confronti di magistrati risultati vincitori – anche tutte le delibere di nomina per i concorsi banditi nel 2000 e nel giugno 2001, una percentuale irrilevante dei nominati risultava immessa nelle funzioni.

Si registrava, cioè, un ritardo, già segnalato con la precedente relazione, nell'immissione nelle funzioni rispetto alla delibera di nomina, che, in alcuni casi, era di poco inferiore o pari all'anno, per il tempo occorrente per la predisposizione della proposta da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, la conseguente registrazione della Corte dei Conti o il visto della Ragioneria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**2.4.** La modifica – richiesta dal Consiglio con la precedente relazione e

introdotta con D.L. 28 dicembre 2001 n. 452 convertito nella legge 27 febbraio 2002 n. 448 – dell’art. 11 del D.Lgs. 545/92 – che prevede nei casi di necessità di servizio, il Ministro dell’Economia e delle Finanze può disporre, su richiesta del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, l’anticipazione nell’assunzione delle funzioni ai sensi del quarto comma dell’art. 10 dell’ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12” – ha comportato che, nel mese di luglio 2002, solo 25, rispetto agli 842 nominati a seguito dell’espletamento dei tre concorsi sopraindicati, non avessero ancora assunto le funzioni.

**2.5.** Per quanto concerne i 25 componenti non ancora immessi nelle funzioni, per quindici il Consiglio ha già fornito le precisazioni richieste dalla Ragioneria del Ministero dell’Economia e delle Finanze in ordine ad una questione già sollevata per altri posti messi a concorso e coperti con concorrenti aventi diritto di precedenza ai sensi del citato art. 11 del D.Lgs. 545/92, e che, a seguito delle precisazioni fornite, si è risolta positivamente. Si tratta di un rilievo originato dalle modalità di svolgimento del concorso, imposte dal citato art. 11, che risultano ad un primo esame, non comprensibili se non si tiene conto del complesso delle disposizioni previste dal D.Lgs. 545/92. Infatti, non essendo previsti concorsi “interni” per trasferimento o per l’attribuzione di un diverso incarico dei componenti delle commissioni tributarie in servizio, si verifica che per un posto messo a concorso partecipino soggetti che, essendo già componenti di commissioni tributarie, hanno diritto di precedenza e soggetti che aspirano, per la prima volta, all’incarico. Si determina in tal modo, in particolare per i posti di presidente di commissione, di presidente di sezione e di vice presidente di sezione, ma, in alcuni casi, anche per i posti di giudice, che tutti i posti pubblicati presso una commissione siano coperti con concorrenti aventi diritto di precedenza, con conseguente inutilità della valutazione delle domande, con l’attribuzione dei punteggi, degli aspiranti all’incarico per la prima volta.

Si è già segnalata, con la precedente relazione, la necessità di una riforma che consenta l’espletamento di concorsi “interni” per trasferimento o per l’attribuzione di diverso incarico dei già componenti, come avviene per le altre magistrature, in modo che il concorso, per i posti rimasti vacanti e senza aspiranti, sia riservato a chi concorre all’incarico per la prima volta. Una riforma che non solo eliminerebbe una serie di adempimenti inutili, necessitati dalle domande di numerosi concorrenti, quando i posti sono coperti da aspiranti con diritto di precedenza, ma che assicurerebbe efficienza e tempestività

nella gestione dei concorsi, in attuazione del principio di buona e corretta amministrazione.

**2.6.** Ancorché si sia verificata nell'anno 2002, ma relativa ai concorsi del 2000 e 2001, assume particolare rilievo la questione riguardante la mancata registrazione da parte della Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato – di due provvedimenti di nomina, cui si è adeguata, formulando analoghi rilievi, la Ragioneria del Ministero dell'Economia e delle Finanze per altri tre.

Si tratta di soggetti che alla data della delibera di approvazione della graduatoria, nonché alla data della delibera di nomina risultavano in possesso del requisito previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 545/92: “non aver superato al momento della nomina settantadue anni di età”, mentre, alla data del decreto di nomina del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, avevano già superato il settantaduesimo anno di età.

Ad avviso della Corte dei Conti, l'articolo 9, I comma del D.Lgs 545/92, che prevede “i componenti delle commissioni tributarie sono nominati con D.P.R. su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza, secondo l'ordine di collocazione negli elenchi previsti nel comma 2”, delinea un procedimento distinto in due fasi, la prima che si conclude con la delibera del Consiglio di Presidenza di approvazione della graduatoria e che individua la persona che deve essere nominata e che, ancorché determina in modo vincolante il contenuto del decreto presidenziale, ha natura di atto prodromico, mentre la seconda, che si conclude con il decreto presidenziale, è costitutiva degli effetti, per cui è in tale momento che deve persistere il requisito dell'età. La Corte ritiene, poi, che una conferma di tale ricostruzione si ricava dall'art. 24, comma 1, lett. C) del D.Lgs. 545/92, per cui “il Consiglio delibera sulle nomine.....”e non “le nomine”. La lettera della legge evidenzerebbe, quindi, la natura prodromica della delibera del Consiglio di Presidenza rispetto alla “nomina” che è disposta con il decreto presidenziale. Secondo la Corte, poi, se si seguisse l'opposta tesi e si attribuisse efficacia costitutiva alla delibera consiliare, il Ministro dell'Economia e delle Finanze non avrebbe alcun potere e dovrebbe proporre la nomina anche di soggetti che, a quel momento, risultassero privi di requisiti prescritti.

Il Consiglio – che ha già dedicato un apposito paragrafo della relazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze approvata con delibera del 19.9.2000

(c.f.r. *Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria* – Anno 2000 n. 2 – pag. 50 e ss.) alla questione della natura degli atti del Consiglio di Presidenza e del rapporto esistente con il decreto presidenziale o ministeriale – ha, con apposita delibera del 4.6.2002, sollecitato il Ministero dell’Economia e delle Finanze a richiedere alla Corte dei Conti la registrazione con riserva dei decreti di nomina in questione sulla base delle seguenti osservazioni.

Il primo comma dell’art. 9 citato va letto unitamente al secondo comma dello stesso articolo, secondo cui “il Consiglio di presidenza procede alle deliberazioni di cui al comma I sulla base degli elenchi formati relativamente ad ogni commissione e comprendenti tutti gli appartenenti alle categorie indicate negli articoli 3, 4 e 5, per il posto da conferire, che hanno comunicato la propria disponibilità all’incarico e sono in possesso dei requisiti prescritti”. Il Consiglio cioè è chiamato non solo a formare gli elenchi e la relativa graduatoria, ma anche a verificare il possesso dei requisiti prescritti, adottando, poi, la deliberazione di nomina (ossia la deliberazione di cui al I comma), in base alla quale viene emesso il decreto presidenziale.

L’espressa previsione dell’articolo 9, II comma citato, che demanda, in modo esclusivo, al Consiglio di Presidenza la verifica di esistenza dei requisiti comporta che tale verifica va fatta al momento in cui viene adottata la deliberazione di nomina a conclusione della procedura concorsuale.

Anche a voler prescindere dall’espressa indicazione che si ricava dal II comma dell’art. 9 citato, la tesi della Corte dei Conti non considera la particolare natura degli atti del Consiglio e del rapporto esistente con il decreto presidenziale.

Il procedimento di nomina dei giudici tributari non può essere valutato nell’ottica di un ordinario procedimento amministrativo, nel quale, ove pure vi concorrono atti di organi od anche di centri decisivi diversi, che determinino o contribuiscano a determinare il contenuto del provvedimento terminale, solo quest’ultimo è costitutivo dell’efficacia.

Così non è, invece, per il procedimento in questione, giacché la delibera di nomina adottata dal Consiglio è un provvedimento collegiale autonomo dotato di una propria efficacia giuridica – intesa come attitudine dell’atto a realizzarne il contenuto – in quanto obbliga il Ministro dell’Economia e delle Finanze a darvi in ogni caso esecuzione, provocando l’adozione del decreto presidenziale, cioè dell’atto formale che attribuisce alla delibera efficacia esterna e ne determina ad ogni effetto l’inserimento nell’ordinamento oggettivo.

Nell’ambito del complesso procedimento di nomina – così come accade

per gli analoghi provvedimenti del Consiglio Superiore della Magistratura – la delibera consiliare di nomina è, dunque, atto presupposto autonomo che assume rilievo sostanziale preminente rispetto al decreto presidenziale, il cui contenuto, rigidamente vincolato, va imputato all'esclusiva volontà del Consiglio; e appunto per questa autonoma efficacia costitutiva della delibera (nel senso ora precisato), che è garanzia dell'indipendenza dell'organo di autogoverno della magistratura tributaria, la giurisprudenza del Consiglio di Stato da tempo riconosce l'autonoma impugnabilità delle deliberazioni in oggetto, ritenute direttamente lesive delle posizioni soggettive degli aspiranti, affermandone espressamente il carattere costitutivo (c.f.r. ordinanza Consiglio di Stato – sezione IV – n. 3768/2000 del 25.7.2000).

Tale ricostruzione non contrasta con l'art. 24 lettera c) del D.Lgs. 545/92 che, con l'espressione "delibera sulle nomine", indica solo l'oggetto della delibera che il Consiglio di Presidenza è deputato ad adottare. Infatti, nell'articolo 24 citato è usata la stessa espressione più volte per indicare l'oggetto o l'argomento delle delibere "delibera... su ogni altro provvedimento riguardante i componenti delle commissioni tributarie" (art. 24 lett. c.), "esprime parere sugli schemi di regolamento....." (art. 24 lett. i.), "esprime parere sulla ripartizione fra le commissioni tributarie....." (art. 24 lett. e.), "delibera su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge" (art. 24 lett. n.), cioè, anche quando il Consiglio adotta delibere di cessazione dall'incarico per raggiunti limiti di età che non assumono la forma del decreto presidenziale o ministeriale o adotta deliberazioni di decadenza e decisioni disciplinari, cui il decreto ministeriale deve necessariamente conformarsi anche per quanto concerne la data di decorrenza, come indicato nella citata relazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze (c.f.r. *Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria* – Anno 2000 n. 2 pag. 52).

Per quanto concerne l'osservazione della Corte dei Conti relativa ai poteri del Ministro dell'Economia e delle Finanze, a prescindere dalla considerazione che il raggiungimento del settantaduesimo anno di età potrebbe anche verificarsi dopo la formulazione della proposta, non vi è dubbio che il Ministro può restituire la delibera al Consiglio per un nuovo esame ogni qualvolta il Consiglio, per errore, avesse ritenuto la ricorrenza di requisiti inesistenti oppure quando il nominato perde uno dei requisiti previsti dalle lettere a), b), c), e) dell'art. 7 D.Lgs 545/92 successivamente alla delibera consiliare. Non così per il requisito dell'età che – posseduto al momento della scadenza del bando di concorso, dell'approvazione della graduatoria e della deliberazione di nomina – potrebbe essere perso per ritardi, peraltro, come si è detto, veri-

ficatisi anche di diversi mesi, nell'adozione della proposta ministeriale e del decreto ministeriale, in contrasto con ogni principio di buona amministrazione e di tutela delle posizioni soggettive degli aspiranti.

Il Consiglio confida nell'iniziativa del Ministro dell'Economia e delle Finanze di richiedere la registrazione con riserva alla Corte dei Conti – che, peraltro, in passato, non ha formulato rilievi in ordine a deliberazioni concernenti nominati che si trovavano nella stessa situazione soggettiva.

D'altra parte, la stessa gestione dei concorsi diverrebbe problematica, dal momento che il Consiglio non potrebbe non nominare soggetti prossimi al compimento del settantaduesimo anno di età, annullando successivamente le relative deliberazioni per i tempi occorrenti per la proposta ministeriale ed il decreto presidenziale, trovandosi costretto, a volte, a nominare ancora altri soggetti della stessa età, con successivi annullamenti e con la conseguenza di allungare ulteriormente i tempi concorsuali e procrastinare la copertura dei posti vacanti.

**2.7.** La complessiva gestione dei posti vacanti della magistratura tributaria si è attestata, come negli anni precedenti, a rigorosi criteri di efficienza della giurisdizione tributaria e di effettiva necessità della singola commissione, in considerazione dei flussi di lavoro, in particolare della potenzialità di smaltimento risultante dai ricorsi decisi nell'anno precedente, dei ricorsi sopravvenuti nell'anno, nonché della media dei ricorsi decisi da ciascun giudice tributario in commissioni similari per carichi di lavoro e per numero di componenti.

Tale politica del personale ha comportato la quasi integrale copertura dei posti in alcune commissioni e il «congelamento» di alcune sezioni in altre, con effetti positivi sul funzionamento complessivo delle commissioni.

I posti coperti in tutte le commissioni, su un organico complessivo di 8.425 unità, o che alla data del 31.12.2001 erano 6.021, sono 6.395 alla data del 16.7.2002, ossia dopo l'immissione nelle funzioni dei componenti nominati a seguito dei concorsi di cui si è detto.

La necessità di alcune commissioni e la vacanza in alcuni posti di presidente di commissione ha indotto il Consiglio a pubblicare un nuovo bando di concorso (pubblicato sulla G.U. n. 70 del 3 settembre 2002 – IV Serie speciale) per complessivi 144 posti.

Il “congelamento” delle sezioni non necessarie ha anche comportato il contenimento della spesa per la giustizia tributaria nei limiti dell'effettivo fabbisogno ed ha consentito di non adottare, immediatamente, il decreto del

Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il ministro della Giustizia di adeguamento del numero delle sezioni, sollecitato anche da interrogazioni parlamentari fondate sull'erronea convinzione del mantenimento della copertura del complessivo organico dei giudici tributari (8425 componenti), del funzionamento di tutte le sezioni, dell'invarianza della spesa, nonostante la progressiva diminuzione delle pendenze e delle sopravvenienze.

L'ampliamento della competenza delle commissioni tributarie a seguito della riforma dell'art. 2 del D.Lgs. 546/92 (introdotta dall'art. 12 della legge 28.12.2001 n. 448) e di cui non è possibile ancora apprezzare compiutamente la portata; l'inversione di tendenza – verificatasi nel 2001 – nelle sopravvenienze, che fa registrare un dato nazionale di aumento del numero dei ricorsi sopravvenuti, sia presso le commissioni regionali che presso quelle provinciali, che, scomposto per ciascuna commissione, indica un dato di stabilità presso quelle commissioni che non hanno registrato incrementi; la riforma – sollecitata con la precedente relazione ed introdotta con effetto dal 28.2.2002 dall'art. 16-*quater*, comma I, lettera c) D.L. 28.12.2001 n. 452, convertito dalla legge 27.2.2002 n. 16 – che attribuisce al Consiglio la possibilità di disporre, in caso di necessità, l'applicazione di componenti presso altra commissione tributaria o sezione staccata della stessa Regione per la durata massima di un anno, inducono il Consiglio a suggerire una puntuale verifica dei flussi di lavoro di ciascuna commissione alla fine dell'anno 2003, per adeguare il numero delle sezioni di ciascuna commissione alle effettive necessità.

**2.8.** Sono stati completati i fascicoli personali di tutti i magistrati tributari ed è stata attivata una verifica dell'inserimento negli stessi del provvedimento di nomina, di tutte le delibere concernenti il singolo magistrato, delle dichiarazioni rese in ordine alle situazioni di incompatibilità e successivamente saranno inserite le statistiche relative all'attività svolta, in modo da disporre di una memoria storica attendibile e di consentire l'immediata cognizione dei provvedimenti relativi allo status e dell'attività di ciascun giudice.

Con tempestività risultano adottate le numerose deliberazioni concernenti i diversi momenti di espletamento dell'incarico di giudice tributario (verifica della tempestività dell'immissione nelle funzioni e della contestuale dichiarazione in ordine all'insussistenza di cause di incompatibilità, sospensioni dalle funzioni per mandato elettorale, autorizzazioni a non partecipare alle sedute della sezione di appartenenza per malattia o per motivi professionali e di famiglia, dimissioni, cessazioni dall'incarico per raggiunti limiti di età).

**2.9.** Oltre alla complessa attività sin qui descritta, il Consiglio è stato impegnato in numerose sedute per la corretta gestione del procedimento di garanzia – descritto nelle precedenti relazioni – per l'accertamento di cause di decadenza.

Per quanto concerne le cause di decadenza previste dalle lettere a), c), d) ed e) dell'art. 12 del D.Lgs. 545/92, sono stati aperti otto procedimenti e ne sono stati conclusi quattordici, di cui cinque con deliberazione di archiviazione e nove con delibera di decadenza. Delle delibere di decadenza, cinque sono state adottate nei confronti di magistrati tributari che non hanno assunto l'incarico, senza giustificato motivo, entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto di nomina; tre nei confronti di magistrati tributari che non hanno partecipato, senza giustificato motivo, a tre sedute consecutive; una nei confronti di un magistrato che non aveva il requisito della residenza nella Regione.

Per quanto concerne, invece, la decadenza prevista dall'art. 12 lett. b) del D.Lgs. 545/92, relativa alle cause di incompatibilità previste dall'art. 8 D.Lgs. 545/92, in particolare a quella prevista dalla lettera i), sono stati aperti 59 procedimenti per l'accertamento dell'incompatibilità e ne sono stati conclusi 164, di cui 89 con provvedimento di archiviazione e 75 con delibera di decadenza. Nello stesso anno 2001, dopo accertamenti preliminari, è stata disposta l'archiviazione in 82 casi, mentre in 46 casi sono state richieste informazioni al Ministro o all'interessato.

Nel primo semestre del 2002, invece, risultano aperti 107 procedimenti, parte dei quali a seguito di segnalazioni del Direttore dell'Agenzia delle Entrate della Campania.

Il Consiglio, pur apprezzando le segnalazioni da chiunque provengono in ordine a situazioni compromissorie che appannano l'immagine di terzietà di cui il giudice tributario deve godere, non può non rilevare che persiste, anche a prescindere dalla richiamata segnalazione, un'errata interpretazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 8 lett. i) D.Lgs. 545/92.

Il legislatore non ha inteso escludere dal novero dei giudici tributari professionisti che sono specificamente indicati negli articoli 4 e 5 del D.Lgs. 545/92, tra coloro che possono essere nominati giudici tributari. D'altra parte, la convinzione del Consiglio, è confortata anche da moltissime relazioni dei presidenti delle commissioni tributarie, che – per l'oggetto della giurisdizione tributaria – sottolineano che la composizione delle commissioni necessita della compresenza di una pluralità di saperi professionali, anche se va dato atto che due relazioni suggeriscono l'istituzione di un giudice tributario professionale a tempo pieno, ancorché non in riferimento alle situazioni di in-

compatibilità, ma per la convinzione che tale scelta assicurerebbe maggior professionalità.

Il Consiglio con le due precedenti relazioni, ha già compiutamente indicato gli elementi, per lo più indiziari, che consentono di ritenere la sussistenza dell'incompatibilità ed è stato esposto un panorama della giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato, in larga parte confermativa delle interpretazioni adottate dal Consiglio.

Piuttosto vi è da evidenziare che, nonostante si ritenessero definitivamente risolte, dopo le decisioni del Consiglio di Stato, alcune questioni (c.f.r. Relazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze approvata con delibera del 25.9.01 in *Notiziario del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria* – Anno 2002 n. 3 pag. 16 e ss.) qualche TAR in particolare il TAR per l'Emilia Romagna, ha ritenuto l'irrilevanza della compilazione della dichiarazione dei redditi o della tenuta delle scritture contabili per l'accertamento dell'incompatibilità.

In genere, però, la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato, anche nell'anno in esame, ha confermato l'interpretazione di cui si è dato conto con le precedenti relazioni.

La complessiva gestione dell'incompatibilità è stata, perciò, proseguita con rigorosa attenzione alle singole situazioni, senza assumere atteggiamenti manichei, ma anche rifuggendo da posizioni corporative – come si sarebbe verificato se si fosse accolto il suggerimento di contestare la legittimità delle sopraindicate segnalazioni – nella consapevolezza dell'istituzionale funzione di garantire un giudice professionalmente adeguato, indipendente ed imparziale anche per quanto concerne l'apparenza. Il Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno dei giudici tributari, dagli stessi eletto, posto a tutela e garanzia dell'indipendenza del singolo giudice e dell'autonomia della magistratura tributaria, è anche garanzia per gli stessi giudici di accertamenti condotti attraverso un apposito procedimento, per cui contraddirebbe la funzione e la stessa natura del Consiglio una posizione di rifiuto di segnalazioni solo perché provengono da una parte del processo, sia essa l'Amministrazione finanziaria che il cittadino contribuente.

### **3. L'attività disciplinare**

**3.1.** Va, innanzitutto, evidenziato che – ancorché, come si è detto, il Consiglio debba valutare le segnalazioni che concernono il comportamento o si-

tuazioni di incompatibilità dei giudici tributari da chiunque provengano, segnalando ai sensi dell'art. 23 del Regolamento interno, ai titolari dell'azione disciplinare "fatti astrattamente suscettibili di valutazione in sede disciplinare" – gli esposti anonimi, che pervengono in numero considerevole, sono immediatamente archiviati, ai sensi dell'art. 11, comma II, Regolamento interno.

Nell'anno 2001, sono state adottate, dopo l'audizione dell'incolpato e la discussione, ventidue decisioni disciplinari. In particolare, in quattro casi è stata irrogata la sanzione della sospensione dalle funzioni per sei mesi, in cinque casi la sanzione della sospensione dalle funzioni per tre mesi; in dieci la sanzione dell'ammonimento; in tre casi si è pronunciata l'assoluzione dell'incolpato.

Si deve tenere conto che, nello stesso periodo, in sette casi è stata disposta l'estinzione del procedimento disciplinare, a seguito delle dimissioni dell'incolpato dall'incarico di giudice tributario, mentre in dieci casi, dopo la contestazione e la giustificazione dell'incolpato, si è deliberata l'archiviazione degli atti ai sensi dell'art. 16, II comma, D.Lgs. 545/92.

**3.2.** Alla data del 30.6.2002, risultano pendenti quaranta procedimenti disciplinari, di cui otto sospesi in pendenza di processo penale per gli stessi fatti che formano oggetto dell'incolpazione disciplinare.

**3.3.** Come riferito nella precedente relazione, il Consiglio, con delibera in data 13.2.2001, ritenuto che i principi indicati dalla Corte Costituzionale, con la sentenza 16.11.2000 n. 497 – con la quale è stata dichiarata l'illegittimità, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzionale, dell'art. 34 del Regio Decreto legge n. 511/46, nella parte in cui non consentiva che il magistrato ordinario sottoposto a procedimento disciplinare potesse farsi assistere da un avvocato del libero foro – dovevano trovare applicazione anche nel procedimento disciplinare nei confronti dei giudici tributari, ha segnalato la questione al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro delle Finanze, anche per un'eventuale modifica legislativa dell'art. 16, comma V, D.Lgs. 545/92, nella parte, in conformità all'articolo 34 citato, si limitava a prevedere che "l'incolpato..... può farsi assistere da altro componente di commissione tributaria".

A seguito della specifica richiesta di un incolpato di essere assistito da un avvocato del libero foro, il Consiglio, con delibera in data 12.6.2001, reiterava la suindicata segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, specificando, nel contempo, che, in

assenza di iniziativa e di modifica legislativa, sarebbe stato costretto ad applicare, in via di prassi amministrativa, i principi enunciati dalla Corte Costituzionale, desumibili dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, per evitare l'adozione di provvedimenti disciplinari dei quali sarebbe stato prevedibile l'annullamento.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, condivideva l'orientamento del Consiglio, che con un'articolata risoluzione, adottata in data 23 ottobre 2001, ha deliberato che gli articoli 16, comma V del D.Lgs. 545/92 e 17, commi II, IV e V del Regolamento disciplinare vanno interpretati nel senso che, nei procedimenti disciplinari, l'incolpato può farsi assistere da un avvocato del libero foro o da un componente di commissione tributaria.

#### **4. L'attività relativa al contenzioso.**

**4.1.** L'impugnativa delle deliberazioni del Consiglio di Presidenza, anche se diminuita rispetto agli anni precedenti, comporta una rilevante attività per la valutazione dei motivi di ricorso e l'eventuale adozione, ove gli stessi si ritengano fondati, dei provvedimenti di autotutela, per la predisposizione delle relazioni per l'Avvocatura dello Stato con richiesta di costituzione e di resistenza in giudizio o di impugnativa delle decisioni del TAR sfavorevoli con indicazione dei motivi, per la valutazione delle decisioni.

**4.2.** Nell'anno 2001 sono stati predisposti 136 rapporti per l'Avvocatura dello Stato in relazione ad altrettanti ricorsi proposti avverso le deliberazioni consiliari, mentre nel primo semestre 2002 ne sono stati redatti 29. Nello stesso periodo (fino al 30.6.2002), anche se in molti casi si tratta di provvedimenti relativi a ricorsi proposti nell'anno o negli anni precedenti, risultano respinti dal TAR 35 istanze di sospensione della deliberazione impugnata e accolte 26. Così sono stati accolti, con sentenze dei TAR, 35 ricorsi e respinti 45.

Trattasi di dati che confermano le valutazioni espresse con le precedenti relazioni e che evidenziano un rapporto tra ordinanze e ricorsi respinti rispetto a quelli accolti di maggiore condivisione delle deliberazioni del Consiglio. La differenza tra provvedimenti giurisdizionali confermativi degli atti del Consiglio e quelli di annullamento è ancora più favorevole, come d'altronde, negli anni precedenti, se si considerano quelli del Consiglio di Stato. A fronte di 41 provvedimenti (ordinanze e sentenze) solo 11 sono stati negativi per il Consiglio.

## **5. L'attività regolamentare e consultiva.**

**5.1.** Nel corso dell'anno 2001, il Consiglio, come negli anni precedenti, ha adottato nove risoluzioni per disciplinare con previsioni di carattere generale settori della propria attività o aspetti organizzativi delle commissioni Tributarie.

Trattasi di un'attività, cui il Consiglio dedica particolare attenzione e con la quale si precisano interpretazioni di norme legislative; si stabiliscono modalità di esercizio dei poteri del Consiglio in modo da evitare – fissando regole precise e procedimenti garantiti – discrezionalità o valutazioni differenziate rispetto a casi uguali; si adottano provvedimenti per una migliore organizzazione delle commissioni.

Così, con le citate risoluzioni, è stata indicata – avendo constatato che le commissioni tributarie regionali e le sezioni staccate adottavano diverse denominazioni anche in conseguenza della diversa indicazione delle commissioni contenuta nel D.P.R. 20.2.1996 di nomina dei componenti delle commissioni tributarie rispetto a quelle previste dalle tabelle A e B allegate al D.Lgs. 545/92 – la corretta denominazione delle commissioni tributarie regionali e delle sezioni staccate delle stesse; è stato precisato che il giudice tributario che cessa dall'incarico per raggiunti limiti di età deve considerarsi in servizio fino alle ore 24 del giorno nel quale compie il 75° anno di età; si è approvato un modello di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà per la dichiarazione annuale in ordine alla sussistenza o meno di cause di incompatibilità più puntuale ed analitico e richiedendo ai giudici una contestuale informativa sull'attività del coniuge, parenti ed affini di cui all'art. 8 lett. m) D.Lgs. 545/92, in modo da evitare che con la dichiarazione si fosse costretti a riferire fatti e circostanze relativi a terzi; si è precisato, sollecitati da specifico quesito, che sussiste incompatibilità tra l'incarico di componente della Commissione Tributaria Centrale e quello di componente delle commissioni tributarie regionali e provinciali; sono stati adottati i criteri per la formazione dei collegi giudicanti e per l'assegnazione dei ricorsi per l'anno 2002.

**5.2.** Vanno, in particolare, segnalate tre risoluzioni.

Con la prima, sono state approvate modifiche ed integrazioni del regolamento per il procedimento disciplinare a seguito della Legge 27 marzo 2001 n. 97 recante disposizioni relative alla disciplina del “rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare” e degli “effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”, ritenendo che trattasi

di norme che – dettate a tutela del prestigio della Pubblica Amministrazione con riguardo a taluni illeciti commessi dai dipendenti – sono riferibili ad ogni settore dell’Amministrazione medesima, compresi gli organi giurisdizionali e conseguentemente sono applicabili anche ai rapporti di servizio onorari. Pertanto, si è provveduto alle necessarie modifiche ed integrazioni del regolamento, con esclusione di misure cautelari – strutturalmente incompatibili con i principi che regolano l’incarico di giudice tributario come quella che prevede che il dipendente debba essere adibito ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio, eventualmente con trasferimento ad altra sede –.

Con la seconda, già richiamata nella trattazione dell’attività disciplinare, è stato deliberato che l’incolpato, nei procedimenti disciplinari, può farsi assistere da un avvocato del libero foro o da un componente di commissione tributaria, ancorché privo di detta qualifica professionale.

Con la terza, il Consiglio, a seguito della circolare n. 203 in data 6.11.2000 del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze che aveva ingenerato dubbi sulla necessità di apertura delle segreterie delle commissioni nel giorno del sabato, con risoluzione del 13.3.2001, ha chiarito che presso ciascuna commissione tributaria regionale o sua sezione staccata e presso ciascuna commissione tributaria provinciale deve essere assicurata, nella giornata del sabato, l’apertura delle segreterie quantomeno per consentire il deposito di atti e documenti, demandando ai presidenti, in ragione delle esigenze della rispettiva commissione, di escludere, eventualmente, la giornata del sabato dal calendario delle udienze, precisando, poi, con successiva risoluzione del 24.7.2001, che tale servizio deve essere assicurato anche nel periodo (1 agosto – 15 settembre) di sospensione dei termini procedurali, in considerazione dell’inapplicabilità della sospensione dei termini alle istanze di sospensiva.

Tali precisazioni sono state condivise anche dal Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell’Economia e delle Finanze con circolare del 6-7-2001, mentre i dubbi di cui si è fatto cenno erano sorti perché la citata circolare del Dipartimento delle Entrate – emanata dopo l’adozione del regolamento del Ministero delle Finanze, con decreto in data 12.4.2000 n. 131, in attuazione dell’art. 6 comma 5 della legge 28 maggio 1997 n. 40 che prevede che gli Uffici statali debbano osservare, in via generale, il regime di orario articolato su cinque giorni lavorativi, dal lunedì al venerdì, demandando ad apposito regolamento l’individuazione degli uffici esclusi da tale regime orario – pur precisando che “per quanto concerne le segreterie delle Commissioni Tributarie, l’apertura nella giornata del sabato dipende esclusivamente dalla

programmazione del lavoro da parte dei rispettivi Presidenti”, aggiungeva in specifico riferimento al citato art. 6 L. n. 140/1997, “equipara di fatto il sabato al giorno festivo, con la conseguenza che tutte le scadenze che cadono di sabato devono necessariamente considerarsi differite al primo giorno lavorativo successivo”.

**5.3.** Con tutte le precedenti relazioni, era stata richiesta la modifica delle tabelle E ed F allegate al D. Lgs. 545/92 in particolare di quest’ultima, in modo da consentire, nell’espletamento dei concorsi, una valutazione della laboriosità, della puntualità nell’adempimento dei doveri dei giudici tributari, delle specifiche capacità attitudinali, specie per il conferimento degli incarichi di presidente di commissione, di presidente di sezione, di vice-presidente. Era stata, altresì, segnalata l’opportunità di una delegificazione delle tabelle in modo da precisare e specificare meglio i titoli professionali, di studio ed accademici richiesti dagli articoli 3, 4 e 5 del D. Lgs. 545/92, evitando da un lato quelle difficoltà di inquadramento, cui si è fatto cenno, e consentendo, dall’altro, l’adeguamento delle tabelle a modifiche organizzative dell’Amministrazione dello Stato e delle singole Pubbliche Amministrazioni. D’altra parte, tutti gli altri organi di autogoverno delle magistrature adottano, in base a requisiti generali fissati dalla legge, i criteri di valutazione della professionalità e dell’attitudine dei magistrati a svolgere determinate funzioni, a ricoprire determinati incarichi.

L’esigenza di una modifica delle tabelle era stata anche segnalata in convegni di studio e dal congresso dell’Associazione Magistrati Tributari.

Con l’art. 12 comma 1 lettera h) della legge 28 dicembre 2001 n. 448 è stato introdotto, nel D.Lgs. 545/92, l’art. 44-ter che prevede “i criteri di valutazione ed i punteggi di cui alle tabelle E ed F allegate al presente decreto sono modificati, su conforme parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, con decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze”.

A seguito dell’approvazione della modifica legislativa, il Consiglio ha avviato una riflessione sul metodo di valutazione delle singole professionalità richieste dagli articoli 3, 4 e 5 citati, nonché sul sistema di considerazione e di valutazione del modo di esercizio delle funzioni giurisdizionali tributarie. Nel corso di tale riflessione, è stato ritenuto opportuno convocare una seduta conoscitiva per l’audizione della giunta dell’Associazione Magistrati Tributari al fine di acquisire utili suggerimenti e valutazioni, dei quali si è tenuto conto.

Nel corso dell’elaborazione delle nuove tabelle adottate con decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze in data 6.6.2002, pubblicato nella

G.U. del 5 luglio 2002 Serie generale n. 156, sono state approvate modifiche suggerite dal Capo di Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in relazione alla bozza delle nuove tabelle.

Con la nuova tabella E, sono stati previsti, in conformità a quanto prevedeva la precedente, punteggi diversi in considerazione delle diverse estrazioni professionali dei componenti delle Commissioni Tributarie in base alle previsioni dei citati art. 3, 4 e 5 e sono stati, perciò, valorizzate le funzioni giurisdizionali esercitate, la particolare conoscenza, per ragioni professionali, delle norme processuali e/o delle norme tributarie di diritto sostanziale, nonché l'attività professionale svolta in materia tributaria.

Si è tentato, cioè, di valorizzare alcune specifiche professionalità, per assicurare una magistratura tributaria professionalmente adeguata alle competenze della giurisdizione tributaria, come richiesto, peraltro, in quasi tutte le relazioni dei presidenti delle commissioni – rappresentative anche di quanto emerso dalle indicate assemblee dei presidenti di sezione o di loro delegati – che evidenziano la necessità della cognizione delle norme processuali e di diritto sostanziale, non sempre posseduta in modo pieno ed uniforme, da parte di tutti i componenti, specie di prima nomina. Anzi, in due relazioni, come si è detto – anche se in una è riportata l'opinione del presidente della commissione che non ha riscosso unanimi consensi nell'assemblea – si suggerisce proprio per assicurare piena professionalità, l'istituzione di un giudice professionale a tempo pieno.

Con la nuova tabella F, sono stati previsti punteggi differenti per il servizio prestato nelle commissioni di I e II grado e per quello prestato nelle commissioni regionali e provinciali, in considerazione del diverso sistema di reclutamento dei giudici tributari introdotto dal D. Lgs. 545/92 e del diverso processo tributario entrato in vigore il 1° aprile 1996. Sono stati, poi, previsti specifici punteggi in ragione della laboriosità, della diligenza e delle attitudini desunte da elementi oggettivi predeterminati.

In base a tali elementi, con il bando di concorso pubblicato nella G.U. del 3.09.2002, n. 75 – IV Serie speciale, è stato precisato che, per l'attribuzione dei punteggi relativi alla laboriosità, diligenza ed attitudine, alla domanda deve essere allegata specifica certificazione statistica comparativa della segreteria della commissione di appartenenza relativa all'attività (numero delle udienze, provvedimenti depositati) del concorrente e di quella degli altri componenti della stessa sezione nell'ultimo triennio ed ai tempi di deposito dei provvedimenti (entro trenta giorni, entro sessanta giorni, entro novanta giorni, oltre i novanta giorni) rispettati dal concorrente e dagli altri componenti

della sezione nello stesso periodo, nonché parere del presidente della commissione in ordine all'attitudine a svolgere le funzioni di presidente di commissione o del presidente di sezione in ordine all'attitudine a svolgere le funzioni di presidente di sezione e di vice presidente. I concorrenti possono, comunque, allegare documentazione, certificazioni, pubblicazioni relative ad attività inerenti al funzionamento della giustizia tributaria.

Si è, infine, precisato che i periodi inferiori ad un anno di servizio nelle commissioni tributarie non possono dar luogo ai punteggi relativi alla laboriosità e alla diligenza.

Si tratta di modalità di accertamento degli elementi che possono dar luogo ai punteggi previsti dalla tabella F, secondo le indicazioni emerse anche nella specifica sessione del Congresso dell'Associazione Magistrati Tributarî dedicata al tema in oggetto.

Per una corretta valutazione delle nuove tabelle, si deve tenere conto che dal 1997 al giugno 2002 sono stati banditi concorsi per la copertura di 57 posti di presidente di commissione, 97 posti di presidenti di sezione e 140 posti di vice-presidenti di sezione e che solo due posti di presidenti di sezione sono stati coperti con concorrenti disponibili, ossia senza diritto di precedenza; che, nell'espletamento dei suindicati concorsi, sono stati sempre applicati sia i punteggi della tabella E che quelli previsti dalla tabella F, come precisato con la risoluzione approvata all'unanimità da questo Consiglio nella seduta del 3.6.1997; che, nello stesso periodo, sono stati banditi concorsi per la copertura di 435 posti di giudici e i concorrenti disponibili nominati avevano in media trentadue/trentaquattro anni di servizio (salvo qualche concorso per commissioni dell'Italia settentrionale e relativo alla contestuale pubblicazione di più posti nel quale la media era di poco inferiore).

Si sottolinea che nei concorsi per la copertura dei posti di presidente di commissione, di sezione e di vice-presidente la domanda dei concorrenti con diritto di precedenza sono state sempre valutate in base ai criteri ed ai punteggi di entrambe le tabelle E ed F, per cui la riforma sollecitata dal Consiglio ed introdotta dall'art. 12 comma 1 lettera n. 1 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 che ha modificato l'art. 11 I comma D.Lgs. 545/92, tranne che per la copertura dei posti di giudice, ha solo eliminato ogni dubbio interpretativo, confermando l'interpretazione che il Consiglio ha seguito sin dal suo insediamento.

Infine, va evidenziato che la delegificazione delle tabelle, oltre a presentare i vantaggi sopraindicati e a rappresentare un riconoscimento della capacità della magistratura tributaria di autogovernarsi al pari delle altre magistrature, consente di eliminare e modificare quelle parti o quei punteggi che

si rivelano non idonei a garantire corrette valutazioni o che determinassero eccessivi svantaggi o penalizzazioni per alcune categorie professionali, senza attendere i tempi lunghi di una modifica legislativa.

**5.4.** In ordine all'attività consultiva va segnalato che il Consiglio, oltre a redigere le relazioni per fornire al Ministro dell'Economia e delle Finanze gli elementi istruttori necessari per le risposte alle numerose interrogazioni parlamentari, ha, tra l'altro, espresso un articolato parere in relazione allo schema del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spesa di giustizia, suggerendo la correzione dell'art. 140 (art. 141 del testo approvato) nella parte in cui, ai fini della liquidazione degli onorari ai difensori anche non avvocati, si limitava a richiamare l'art. 81 (art. 82 del testo approvato) relativo solo agli avvocati e che prevedeva che la liquidazione fosse fatta previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati. Rappresentava, perciò, l'opportunità che il parere fosse espresso dal Consiglio dell'Ordine del difensore non avvocato.

Il testo adottato con Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115 e pubblicato in Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 15.6.2002, serie generale n. 139 ha, in parte, accolto il rilievo.

**5.5.** Particolarmente rilevante è stata l'attività del Consiglio relativa ai compensi dei giudici tributari.

In primo luogo il Consiglio ha tempestivamente formulato pareri sulla determinazione dei compensi fissi e variabili per gli anni 2000, 2001 e 2002 e nella complessiva attività svolta per ottenere, in ciascuna delle occasioni, come si dirà, un adeguamento dei compensi che, comunque, sono ancora inadeguati alla complessa attività giurisdizionale svolta. Il Consiglio, inoltre, ha svolto attività non direttamente di propria competenza per evitare pignoramenti delle somme trasmesse alle commissioni e destinate alla liquidazione dei compensi, nonché per ridurre gli eccessivi ritardi, con i quali i compensi vengono corrisposti. Pertanto, si è provveduto ad elaborare, in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche Fiscali – Direzione Ufficio Amministrazione Risorse, i modelli degli ordini di pagamento individuali e quelli relativi alle spese di funzionamento delle commissioni, trasmettendo a ciascuna segreteria il materiale cartaceo ed informatico per la determinazione analitica dell'ammontare dei compensi; sono stati raccolti e controllati dal Consiglio, con la necessità di richiedere, spesso, correzioni ed integrazioni, gli ordini individuali di pagamento dei compensi per tutti i giudici tributari e trasmessi al

citato Dipartimento per l'inoltro alla Ragioneria e l'effettiva liquidazione; sono stati necessari diversi incontri con la SO.GE.I. per la soluzione anche di problemi relativi alla liquidazione dei compensi, oltre a quelli relativi al funzionamento delle commissioni.

Con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 11.04.2001, è stato elevato il compenso variabile per l'anno 2000 da lire 110.000 a lire 130.000; con il decreto in data 19.04.2002, è stato fissato il compenso variabile in Euro 81,00 rispetto alla somma di Euro 67,14 del 2000; con il decreto in data 28.6.2002, sono stati modificati, a decorrere dall'anno 2002, sia gli importi del compenso fisso che di quello variabile, per cui quest'ultimo è stato elevato ad Euro 87,00, mentre il nuovo compenso fisso ammonta ad Euro 415,00 per il presidente di commissione, Euro 363,00 per il presidente di sezione, Euro 337,00 per il vice-presidente, Euro 311,00 per il giudice.

Per quanto concerne l'anno 2002, gli importi relativi al compenso fisso sono stati elevati in misura pari alla metà della somma richiesta dal Consiglio ed il compenso variabile è stato determinato in una somma di poco inferiore a quella richiesta per ragioni di compatibilità con le somme del relativo capitolo del bilancio del Ministero.

Gli aumenti per il 2002 sono stati richiesti dal Consiglio in occasione del parere sullo schema di direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sollecitata dall'Associazione Magistrati Tributaristi.

La direttiva del Ministro, emanata, poi, in data 28.6.2002, per venire incontro alle legittime aspettative dei giudici tributari, stabilisce che entro il 20 novembre 2002 devono essere liquidati i compensi fissi e variabili relativi all'anno 2001; che entro la stessa data devono essere liquidati i compensi fissi relativi all'anno 2002, mentre la parte variabile dovrà essere liquidata entro il mese di maggio 2003; che a decorrere dal 1° gennaio 2003, i compensi fissi saranno corrisposti anche mediante l'apertura dei ruoli di spesa fissi; che a decorrere da detta data i compensi variabili relativi al primo semestre dovranno essere corrisposti entro il mese di novembre dello stesso anno e quelli relativi al secondo semestre dovranno essere corrisposti entro il mese di maggio dell'anno successivo.

## **6. La formazione permanente dei giudici tributari. Le pubblicazioni del Consiglio.**

**6.1.** Come anticipato, con la precedente relazione, il Consiglio, nell'anno 2001, ha organizzato corsi seminariali di formazione in sede regionale su

“Questioni attuali sul processo tributario”, che, a fronte di 2.144 domande, hanno registrato l’effettiva partecipazione di 1.651 giudici tributari.

L’organizzazione dei corsi, che sono stati realizzati in diciassette sedi regionali – a seguito dell’accorpamento del corso previsto per la Basilicata a quello della Regione Puglia, dal momento che nel primo erano previsti solo 31 partecipanti – ha comportato una rilevante attività, dalla predisposizione delle cartelle per i partecipanti, complete delle relazioni, alla pubblicazione di tutte le relazioni nei “*Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria*”.

Nel periodo 25 gennaio 2002/12 aprile 2002 sono stati organizzati in Roma cinque corsi seminariali, di cui tre sul processo tributario, riservati ai giudici tributari nominati a seguito dell’espletamento dei concorsi di cui si è detto ed ai quali hanno partecipato 280 giudici neo-nominati, e due riservati ai presidenti delle commissioni tributarie regionali e provinciali, cui hanno partecipato 93 presidenti.

I corsi riservati ai presidenti delle commissioni – ai quali sono stati invitati ed hanno partecipato il Direttore dell’Ufficio Amministrazione Risorse del Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell’Economia e delle Finanze e dirigenti con specifiche competenze relative all’attività del Consiglio e delle commissioni – sono stati generalmente apprezzati e sono stati utili non solo per l’approfondimento delle tematiche (1 “*La situazione attuale e prospettive future della giustizia tributaria* – Questioni: la giurisdizione delle commissioni tributarie”; 2 “*Organizzazione del lavoro delle commissioni tributarie* – Questioni: Rapporti tra presidente della commissione e direttore della segreteria, numero delle udienze mensili, sostituzioni e supplenze, sostituzione del presidente della commissione assente o impedito, congelamento delle sezioni, limiti alla delega di funzioni non giurisdizionali, organizzazione del lavoro delle sezioni staccate delle commissioni tributarie regionali”; 3 “*Criteri di formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e di assegnazione dei ricorsi alle sezioni*” – Questioni: Criteri di formazione delle sezioni, criteri di formazione dei collegi giudicanti, criteri di assegnazione dei ricorsi alle sezioni, avvicendamento dei componenti, istituzione di sezioni specializzate, criteri di individuazione delle sezioni feriali e del loro numero, criteri di formazione dell’Ufficio del Massimario”; 4 “*L’attività di vigilanza* – Questioni: vigilanza dei presidenti delle commissioni tributarie regionali e delle commissioni tributarie provinciali sull’attività dei giudici e sulle situazioni di incompatibilità, vigilanza dei presidenti delle commissioni tributarie regionali e provinciali sul personale amministrativo, vigilanza presidenti del-

le commissioni tributarie regionali sull'attività delle commissioni tributarie provinciali, vigilanza del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria sul funzionamento delle commissioni, deontologia, esercizio dell'azione disciplinare da parte dei presidenti delle commissioni tributarie regionali") oggetto del corso, ma anche per una verifica, attraverso la vicendevole comunicazione della particolare esperienza, dei modelli organizzativi adottati e delle soluzioni individuate rispetto a problemi comuni.

Sono stati, poi, organizzati altri 18 corsi seminariali di formazione decentrata in sedi regionali (nella regione Sicilia, rispetto al 2001, sono previsti due corsi) su argomenti di rilevante interesse ed attualità ("Le nuove materie di competenza della giurisdizione tributaria: questioni interpretative, anche in base alla normativa comunitaria, in materia di tributi comunali, provinciali e regionali e altri tributi statali", "Questioni preliminari ed incidentali di competenza delle commissioni tributarie. Atti impugnabili in relazione alle nuove competenze. Estinzione dell'obbligazione tributaria per compensazione", "I coefficienti presuntivi di reddito – terreni non edificati, edificabili ma sottoposti a vincolo urbanistico di destinazione. Rendita catastale dei fabbricati", "L'entrata in funzione dell'Agenzia delle Entrate – Accertamento"), cui hanno chiesto di partecipare 2.393 giudici tributari, che hanno avuto inizio il 28.6.2002 con il Corso della Regione Molise e termineranno il 25.10.2002 con il Corso della Sardegna.

La cura riservata alla formazione professionale dei giudici tributari è generalmente apprezzata nelle relazioni dei presidenti di commissione, in molte delle quali si segnala la particolare utilità dei corsi riservati ai giudici di nuova nomina ed in alcune si suggerisce di istituzionalizzare per gli stessi giudici un periodo di tirocinio prima dell'effettiva partecipazione ai collegi giudicanti.

**6.2.** I "*Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria*", di cui sono stati pubblicati già sette numeri (il settimo è in corso di distribuzione) sono riservati, a partire dal numero tre, alla pubblicazione delle relazioni di tutti i corsi seminariali, in modo da assicurare la conoscenza anche a coloro che non vi hanno partecipato.

La disponibilità delle relazioni consente a tutti i giudici tributari approfondimenti di singole questioni e rappresenta un prezioso contributo alla loro formazione.

Il "*Notiziario del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria*", di cui sono stati pubblicati già tre numeri, unitamente alla pubblicità delle sedu-

te assicura la trasparenza dell'attività consiliare e, consentendo il controllo della stessa, può essere utile per suggerire nuove iniziative e correttivi di quelle intraprese, nonché, comunque, per una completa informazione dell'attività, delle risoluzioni, dei provvedimenti adottati, che attengono anche alle modalità di un corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

È in corso di stampa il quarto numero del Notiziario che, in considerazione delle modifiche intervenute dei Decreti legislativi nn. 545/92 e 546/92, nonché della diversa composizione – a seguito della cessazione dall'incarico di moltissimi giudici tributari e della nomina dei nuovi – dell'organico dei giudici tributari sarà dedicato alla pubblicazione dei decreti legislativi, completi delle modifiche introdotte, e dell'organico attuale.

**6.3.** Nel corso del 2002 è stato anche istituito il sito INTERNET del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria (indirizzo: [www.giustiziatributaria.it](http://www.giustiziatributaria.it)).

Il sito è dedicato alle strutture generali della giustizia tributaria (indicazione delle singole commissioni, loro composizione, articolazione del Consiglio di Presidenza). Vengono, altresì, pubblicate (con i relativi aggiornamenti) tutte le risoluzioni adottate dal Consiglio e le deliberazioni di maggiore rilevanza.

Entro l'anno verranno, altresì, inserite con continuità e tempestività tutte le deliberazioni riguardanti i componenti delle commissioni tributarie.

Già oggi è comunque assicurato l'accesso (con la possibilità di estrarne copia) a tutti i Quaderni e i Notiziari editi dal Consiglio.

La pubblicazione delle statistiche relative al movimento dei procedimenti e la raccolta delle massime delle commissioni consente, altresì, di avere un interessante quadro sull'andamento della giustizia tributaria.

È in corso lo studio per poter inserire, con la maggiore tempestività possibile, anche le massime delle decisioni in materia della Corte di Cassazione.

Il sito è stato anche completato da una serie di Link (dedicata ai siti istituzionali ed agli altri siti di interesse per la materia) che consente l'accesso immediato a preziose fonti di informazione.

Il Consiglio ritiene, in tal modo, di aver offerto un utile strumento di conoscenza in primo luogo, ma non soltanto, ai giudici tributari.

## **7. La Segreteria del Consiglio di Presidenza.**

La complessa e polivalente attività fin qui descritta e che è rappresentativa di non tutte le attività consiliari (si consideri, ad esempio, quella relativa

alla redazione del bilancio di previsione e del rendiconto finanziario, regolarmente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, all'amministrazione dei fondi in dotazione, ai continui rapporti con le commissioni per problemi di funzionamento del programma informatico o per i problemi relativi alla liquidazione dei compensi) è stata possibile non solo per la dedizione e l'impegno dei componenti del Consiglio ma anche grazie all'impegno, alla disponibilità, all'acquisizione di una specifica professionalità di quasi tutto il personale di Segreteria del Consiglio di Presidenza, ancorché permanga qualche eccezione già evidenziata con la precedente relazione.

Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 21.12.2001, contestualmente al decreto di ripartizione del personale tra gli uffici di segreteria delle commissioni tributarie, sono state assegnate al Consiglio di Presidenza le risorse distinte in aree di inquadramento e profili professionali per complessive 94 unità, di cui tre posizioni dirigenziali, con specifica previsione del posto dirigenziale di direttore dell'ufficio di segreteria, posizione, quest'ultima, che individua necessariamente funzioni non inferiori a quelle di dirigente generale.

Con delibera in data 19.3.2002, il Consiglio ha approvato un apposito regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio di segreteria (pubblicato sulla G.U. del 17.4.1992, n. 90 – Serie generale), sono stati individuati i singoli uffici – dei quali si è data notizia con la precedente relazione – e l'attività di ciascuno, si è disciplinato il funzionamento degli stessi, sono state specificamente indicate le funzioni del segretario generale e quelle dei due dirigenti, sono state, infine, previste norme che disciplinano le funzioni e l'attività dei funzionari addetti ai singoli uffici, nonché norme in materia di orario di servizio, di rapporti informativi e di sanzioni disciplinari e responsabilità del personale.

## PARTE SECONDA – LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

### 1. Il giudizio di Cassazione.

Nel riferire sull'andamento della giustizia Tributaria, una particolare ed allarmata riflessione – ancor più che nello scorso anno – occorre fare sul giudizio di cassazione, che ormai condiziona pesantemente il sollecito svolgimento del processo tributario, costituendo la causa pressoché esclusiva del forte ritardo nella definitiva risposta giurisdizionale. L'importante arretrato della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, segnalato per l'anno 2000, si è, infatti, ulteriormente incrementato, non essendovi stato alcun intervento di adeguamento al carico di lavoro dell'organico e delle risorse della stessa.

Malgrado le ripetute sollecitazioni – della stessa Magistratura, delle categorie professionali interessate e anche di questo Consiglio – non si sono avuti segnali di attenzione né da parte del Ministero della Giustizia, direttamente tenuto a provvedere, né da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in astratto fortemente interessato al corretto funzionamento della Sezione ai fini della rapida definizione di controversie spesso molto importanti, oltre che per il loro contenuto economico, per l'efficacia deflattiva del contenzioso derivante dagli orientamenti assunti dalla Corte.

Occorre tuttavia rilevare che questa sostanziale assenza – per altro in parte coincidente con un periodo di cambiamento della maggioranza governativa – è in notevole misura il riflesso pratico del modulo che caratterizza l'ordinamento in materia, nel quale la Corte di Cassazione è al vertice di un apparato giurisdizionale affidato nei gradi di merito alla giurisdizione speciale tributaria, ancora gestita, per gli aspetti organizzativi serventi, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si comprende, quindi, come questo Ministero abbia tradizionalmente considerato estraneo alle sue competenze il funzionamento della Corte di Cassazione nella materia tributaria e come, d'altra parte, il Ministero della Giustizia e, di riflesso, il Consiglio Superiore della Magistratura si siano occupati delle necessità della Corte nel suo complesso e non con riferimento specifico alla Sezione tributaria, della quale non v'è traccia a livello legislativo.

L'esigenza di porre rimedio a questa disfunzione maggiormente si avverte in conseguenza della novella di cui all'art. 12, della legge 20 dicembre 2001, n. 448, che, eliminando il residuo frazionamento della giurisdizione tributaria fra giudice ordinario e commissioni tributarie, ha devoluto a queste ul-

time tutte le controversie concernenti i tributi, dando vita così ad una giurisdizione generale esclusiva oggettivamente speciale in tutti i gradi del giudizio, compresa la Corte di Cassazione, presso la quale l'unificazione nel segno della specialità della materia, già attuata, appunto, con l'istituzione della Sezione tributaria, investe ora anche gli aspetti processuali, per effetto della generale applicazione della disciplina di cui all'art. 62 D.Lgs n. 546/92.

L'innovazione legislativa, da tempo auspicata, comporterà tuttavia nel medio periodo un ulteriore incremento del flusso dei ricorsi per cassazione, in quanto le controversie relative ai tributi prima appartenenti al giudice ordinario saranno decise dalle commissioni tributarie in tempi notevolmente più brevi, stante anche l'eliminazione dei rimedi amministrativi in passato previsti. Anche per questa ragione è giocoforza attendersi un cospicuo aumento dell'arretrato della Sezione, che, superando le già pessimistiche previsioni fatte nella relazione dello scorso anno, alla fine dell'anno 2001 era di circa 26 mila ricorsi, con un flusso medio mensile di 900 nuovi ricorsi e perciò con una sopravvenienza complessiva nell'anno di oltre 10.000 ricorsi.

A questa massa di controversie deve far fronte un organico della Sezione sempre fortemente sperequato, inferiore a quello delle altre quattro sezioni civili della Corte, pur gravate di un numero di ricorsi di gran lunga minore (il carico della Sezione tributaria è superiore al terzo del complesso delle controversie in materia civile pendente presso la Corte). Il modesto incremento che si è avuto nell'anno è manifestamente insufficiente per il numero dei presidenti di sezione e, soprattutto, dei Consiglieri, che alla fine dell'anno 2001 erano complessivamente 18, dei quali alcuni a tempo parziale.

La conseguenza è stata che, pur con il massimo impegno dei componenti della Sezione, nell'anno sono state rese circa tremila sentenze deliberate in pubblica udienza, alle quali vanno aggiunte circa 1.000 sentenze ed ordinanze pronunziate in camera di consiglio, ai sensi del novellato art. 375 c.p.c.. I ricorsi complessivamente eliminati non superano, cioè, le quattromila unità, per cui l'arretrato si è incrementato di circa 6.000 ricorsi. Con la pendenza e la produttività attuali, per la definizione dei ricorsi tributari occorre attendere mediamente quattro o cinque anni (a fronte dei due anni di giacenza media dei ricorsi in altre materie), vale a dire un tempo notevolmente superiore a quello complessivo di espletamento dei due gradi di giudizio innanzi alle commissioni; e *rebus sic stantibus* questi tempi sono, ovviamente, destinati a dilatarsi ancora.

Non occorre aggiungere altro per rendersi conto che si tratta di una vera e propria situazione di crisi, che si riflette, ovviamente, sull'andamento del-

l'intera giurisdizione tributaria, risultando inosservato il principio di ragionevole durata dei processi e vanificata, di conseguenza, la maggiore efficienza conseguita dalle commissioni tributarie.

L'entità dell'arretrato è ormai tale che è scarsamente influenzato anche da rimedi di natura processuale, quali la trattazione congiunta di controversie seriali (c.d. *accorpamenti*) e il più frequente ricorso all'art. 375 c.p.c.; senza dire che una gestione dei ruoli volta a privilegiare la quantità delle decisioni rischia di mortificare ulteriormente l'essenziale funzione nomofilattica spettante alla Corte, al quale scopo sembra preferibile, pur nell'attuale situazione, individuare e trattare con precedenza le questioni più attuali e diffuse che si dibattono presso le commissioni di merito, con ciò stesso ponendosi un argine alla proliferazione dei ricorsi per cassazione.

Non resta, quindi, che sottolineare nuovamente, come già nella questo Consiglio, l'urgenza di un intervento legislativo che dia rilievo normativo alla Sezione tributaria e provveda ad aumentare l'organico dei magistrati della Corte con destinazione prioritaria alla Sezione medesima, in numero idoneo (almeno 40) a restituirla al corretto e tempestivo svolgimento dei suoi essenziali compiti istituzionali.

## **2. Le Commissioni tributarie: l'attività giurisdizionale.**

**2.1.** L'esame dei dati statistici relativi all'anno 2001, riportati nell'allegato prospetto, evidenzia un'ulteriore riduzione dei procedimenti pendenti al 31.12.2001 presso le commissioni tributarie regionali e provinciali e, nel contempo, un lieve incremento dei procedimenti sopravvenuti nell'anno.

Infatti, a fronte di 371.176 procedimenti sopravvenuti, sono stati esauriti 546.674 giudizi, riducendo la pendenza complessiva da 1.245.628 (al 31.12.2000) a 1.068.286 procedimenti.

L'aumento delle sopravvenienze passate da 313.378 dell'anno 2000 a 371.176 dell'anno 2001, più rilevante nelle commissioni provinciali (304.032 procedimenti rispetto ai 251.204 del 2000) che in quelle regionali (67.144 impugnazioni rispetto alle 62.174 del 2000), ancorché non corrisponda ad un omogeneo e proporzionale incremento in tutte le commissioni, è sintomatico di un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. Va segnalato, in particolare, l'aumento dei procedimenti relativi ai tributi locali, specie in tributi materia di ICI, tassa sui rifiuti solidi urbani e tassa di occupazione del suolo pubblico.

Si tratta di un dato importante – specie se si considera la sostanziale stabilità delle sopravvenienze nelle commissioni che non hanno registrato incrementi – che potrà consentire, come si è detto, valutati gli effetti indotti dalle nuove competenze previsti dal riformato articolo 2 del D.Lgs. 546/92, una revisione delle strutture personali e materiali di ciascuna commissione, in modo da assicurare un sistema giudiziario efficiente ed in grado di rispondere, in tempi ragionevoli, alla domanda di giustizia.

Va segnalato che il dato riferito ai procedimenti pendenti alla data del 31.12.2000 (1.245.628) non corrisponde a quello pubblicato con la precedente relazione (1.189.353), per ritardi verificatisi nella registrazione dei ricorsi e, in alcuni casi, per errori nella trasmissione dei dati determinati dalla mancata considerazione tra i ricorsi decisi di quelli per i quali non risultava depositata la relativa sentenza.

**2.2.** Per quanto concerne, in particolare, le commissioni tributarie regionali, la pendenza esistente al 31.12.2001 – considerata la media delle sopravvenienze – potrà esse eliminata, in molte commissioni (Abruzzo, Basilicata, II grado Bolzano, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, II grado Trento, Valle D'Aosta), tenuto conto del numero dei giudici in servizio e della rilevante produttività registrata in alcune – in particolare Basilicata, Lombardia con una media di 74 sentenze pro-capite nella prima e di 88 nella seconda, considerati i componenti (presidente di commissione, presidenti di sezione, vice presidenti e giudici) presenti al 31.12.2001 –, in uno/due anni, con la conseguenza che le impugnazioni potranno essere decise nello stesso anno nel quale saranno proposte.

Per l'apprezzabile produttività vanno anche segnalate le commissioni della Campania con una media di 87 sentenze procapite, dell'Abruzzo con una media di 56 e dell'Emilia Romagna con una media di 52.

Le medie inferiori che si registrano in altre commissioni trovano giustificazione in alcuni casi nel diminuito numero delle pendenze, mentre in altri (Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia) nei problemi relativi all'attivazione delle sezioni staccate e, in particolare, per quanto riguarda la commissione della Puglia, alla realizzazione della sede della commissione. Va, comunque, dato atto che la media procapite registrata nelle commissioni della Sicilia e della Sardegna, nonostante le segnalate difficoltà, è stata rispettivamente di 43 e 45 sentenze pro-capite.

**2.3.** L'analisi dei dati relativi alle commissioni tributarie provinciali evidenzia, come segnalato con le precedenti relazioni, una situazione ancor più

disomogenea, anzi grandemente differenziata da commissione a commissione.

A fronte di moltissime commissioni che registrano una pendenza al 31.12.2001, che, se non può definirsi fisiologica, consente, comunque, una ragionevole previsione di eliminazione dell'arretrato in un tempo da uno a tre anni, in base all'attuale pendenza e alla produttività registrata nella commissione considerata, a meno che le nuove competenze non determinino un incremento esponenziale delle sopravvenienze che, allo stato, comunque, non sembra prevedibile, quantomeno in tutte le commissioni.

Permangono, invece, rilevanti pendenze in alcune commissioni (Cosenza, Napoli, Bologna, Frosinone, Latina, Roma, Genova, Bari, Foggia, Taranto, Catania, Messina, Palermo, Varese, Lucca, Vicenza) dovute, essenzialmente, al notevole numero di procedimenti pendenti alla data del 1° aprile 1996 e a consistenti sopravvenienze. Tale valutazione è confermata dal notevole numero di decisioni pro-capite che si registrano nelle stesse commissioni: Cosenza 90, Napoli 188, Bologna 267, Frosinone 147, Latina 222, Roma 155, Genova 147, Bari 136, Foggia 286, Taranto 179, Catania 239, Messina 196, Palermo 116, Varese 104, Lucca 104, Vicenza 277.

Se anche altre commissioni (ad esempio la provinciale di Caserta con una media di 277) fanno registrare analoghe medie, particolare menzione merita la produttività della commissione provinciale di Cagliari con una media di 379 che conferma l'alto rendimento registrato nel precedente anno.

Per una corretta valutazione del lavoro svolto dalle commissioni tributarie provinciali, si deve tener conto dell'impegno che comporta la valutazione e la decisione dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato ex art. 47 D.Lgs. 546/92 – nell'anno 2001, sono state 56.560 – che, molte volte, richiede uno studio anche maggiore di quello occorrente per la decisione di merito.

**2.4.** Per quanto concerne il contenuto delle decisioni adottate la percentuale di soccombenza dell'Amministrazione, in base a quanto riferito nelle citate relazioni dai presidenti delle commissioni, è risultata del 41% in primo grado e del 47% in secondo grado. Gli stessi presidenti, per quanto concerne le commissioni provinciali, segnalano ancora l'insufficiente motivazione degli atti impugnati ed un'attività di difesa dell'Amministrazione non sempre adeguata, senza considerare che ad alcune discussioni in pubblica udienza l'Amministrazione non risulta presente; per quanto concerne le commissioni Regionali, si evidenzia non solo quanto già indicato dai presidenti delle com-

missioni provinciali, ma si conferma la prassi – già segnalata negli anni precedenti – seguita da alcuni Uffici finanziari di proporre impugnazione anche nei casi in cui la decisione è conforme alla prevalente, se non unanime, giurisprudenza.

La percentuale di accoglimento delle istanze di sospensiva risulta di poco superiore al 43%.

La percentuale degli appelli proposti avverso le sentenze delle commissioni tributarie provinciali risulta di poco superiore al 13% – negli anni 2000 e 2001 sono stati proposti 129.318 appelli a fronte di 940.493 decisioni di primo grado – che conferma un dato già segnalato con la precedente relazione e significativo della qualità delle decisioni.

Il giudizio largamente positivo del modo in cui la giurisdizione tributaria viene esercitata è fondato non solo sui tempi del processo – in gran parte delle commissioni in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata – ma anche sulla qualità delle decisioni, per la maggior parte non impugnate, ritenute giuste da entrambi le parti.

Anche l'Amministrazione, infatti – a prescindere dalla citata prassi di alcuni uffici –, in non pochi casi ritiene di adeguarsi alla decisione di primo grado, se si considera la richiamata percentuale di soccombenza del 41%, anche se va precisato che nel complessivo dato sono state considerate anche le decisioni di soccombenza solo parziale dell'Amministrazione.

**2.5.** Se l'impegno e la professionalità dei giudici tributari e del personale delle segreterie ha consentito l'espletamento di un'attività giurisdizionale tributaria complessivamente più che apprezzabile, non v'è sottaciuto che una migliore organizzazione di alcune commissioni, una generale consapevolezza del ruolo da parte di tutti i giudici tributari e una maggiore disponibilità di tutto il personale delle segreterie potrebbe assicurare il raggiungimento di più rilevanti risultati.

Non vi è dubbio, infatti, che permangono modelli organizzativi nonostante le risoluzioni del Consiglio sui criteri per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti, nonché per la ripartizione dei ricorsi – basati su eccessive enfattizzazioni di alcuni servizi o su particolari attenzioni ad una o più sezioni; che presidenti e vice presidenti di diverse commissioni risultano relatori ed estensori di molte decisioni, mentre in altre redigono poche sentenze ed in alcune non ne redigono affatto; che alcuni giudici potrebbero espletare un maggior lavoro come è dimostrato dal raffronto delle medie di produttività pro-capite innanzi citate; che, a fronte di gran parte del persona-

le delle segreterie, disposto a prestare ore di lavoro straordinario, spesso non retribuito, o a consentire la trattazione di più ricorsi per udienze, vi è chi si oppone alla trattazione di un numero di ricorsi superiore a quello risultante da accordi sindacali, per la verità diversi a seconda della Regione e, a volte, anche tra commissioni della stessa Regione, o ha frapposto ostacoli alla celebrazione dell'udienza del giudice singolo in aggiunta alle previste udienze collegiali.

### **3. Le sezioni staccate delle Commissioni tributarie regionali.**

**3.1.** Con l'attivazione, nel mese di giugno 2002, della sezione staccata di Salerno, tutte le sezioni staccate delle commissioni tributarie regionali sono funzionanti ed assicurano un migliore accesso alla giustizia, con riduzione dei costi e risparmi di tempo per il cittadino contribuente e per la stessa Amministrazione.

Il percorso amministrativo per raggiungere tale risultato – dopo oltre tre anni dall'entrata in vigore dell'art. 35 della legge 18.2.1999, n. 28 con il quale è stato introdotto il comma *I-bis* dell'art. 1 del D.Lgs. 545/92 che prevede l'istituzione delle sezioni staccate delle commissioni tributarie regionali è stato difficile e complesso e l'attivazione di tutte le sezioni si deve all'impegno dei presidenti delle commissioni tributarie regionali, in qualche caso anche dei presidenti delle commissioni tributarie provinciali, dei direttori delle segreterie, ad attività dell'Ufficio Amministrazione Risorse del Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché ad alcune soluzioni individuate dal Consiglio di Presidenza.

**3.2.** Le relazioni dei presidenti delle commissioni tributarie regionali della Sicilia, della Puglia e della Toscana evidenziano, però, necessari interventi che il Consiglio condivide.

Per quanto concerne la Sicilia, si propone l'istituzione di sezioni presso la sezione staccata di Catania oltre le quattro previste, in ragione della pendenza e della sopravvenienza dei procedimenti e del raffronto con i dati della sede di Palermo e delle sezioni staccate.

Infatti, le pendenze esistenti al 31.12.2001 presso la sezione staccata di Catania erano 4.846 a fronte di 3.588 procedimenti pendenti presso la sede di Palermo e di pendenze inferiori presso le altre sezioni staccate.

Nel primo trimestre 2002 i procedimenti sopravvenuti risultano 495 pres-

so la sezione staccata di Catania a fronte di 316 presso la sede di Palermo e di numeri inferiori presso le altre sezioni staccate.

Considerato che presso la commissione di Palermo risultano funzionanti 17 sezioni, senza contare quelle congelate, mentre presso la sezione staccata di Catania risultano istituite quattro sezioni occorre che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Giustizia, siano ridotte le prime a quindici ed aumentate le seconde a sei.

Così, per quanto concerne la situazione della commissione tributaria regionale della Puglia si profila l'opportunità di una modifica dell'attuale situazione che prevede 29 sezioni (di cui tre congelate) presso la sede di Bari e tre sezioni presso la sede staccata di Lecce.

Le pendenze esistenti al 31.12.2001, presso la sezione staccata di Lecce erano 9.400 a fronte di 18.929 procedimenti pendenti presso la sede di Bari e di pendenze inferiori presso le altre sezioni staccate (Foggia e Taranto).

Nel primo trimestre 2002, i procedimenti sopravvenuti risultano 382 presso la sezione staccata di Lecce a fronte di 917 presso la sede di Bari e di numeri inferiori presso le altre sezioni staccate.

Considerato che a Bari, come sopra indicato, vi sono 26 sezioni funzionanti e tre congelate mentre nella sezione staccata di Lecce sono in funzione solo tre sezioni, è evidente la sproporzione nella suddivisione del lavoro sicché occorre che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro della Giustizia, siano ridotte le prime a ventisette ed aumentate le seconde a cinque.

Il Consiglio, valutate le situazioni sopra rappresentate, solleciterà l'adozione del decreto interministeriale, con il contestuale ampliamento della competenza della sezione staccata di Livorno, nel senso di estenderla alla cognizione degli appelli avverso le decisioni delle commissioni tributarie provinciali di Grosseto, Pisa e Lucca o Massa Carrara in considerazione delle difficoltà e del disagio sopportati per raggiungere Firenze dai contribuenti e loro difensori, dai rappresentanti degli Uffici finanziari interessati, nonché dai componenti della commissione tributaria regionale residenti in dette città. In proposito, il presidente della commissione regionale della Toscana, che già aveva segnalato tale riforma, sottolinea che trattasi di un intervento sollecitato da tutti gli interessati e che risponde a criteri di razionalità, funzionalità ed efficienza. D'altra parte, si evidenzia che lo stesso Ministero, con l'attuazione del D.Lgs. 30.7.1999, n. 300 istitutivo dell'Agenzia del Demanio, ha attribuito alla filiale di Livorno della Agenzia la competenza territoriale anche per le Province di Pisa, Grosseto e Massa Carrara.

#### **4. Le Commissioni tributarie: a) le strutture personali**

**4.1.** L'assunzione delle funzioni da parte dei giudici nominati a seguito dell'espletamento dei concorsi, di cui si è detto, l'impegno del Consiglio ad assicurare un rapido espletamento del concorso bandito nella G.U. del 3.9.2002, garantiranno a ciascuna commissione tributaria, in ragione dei flussi delle pendenze e delle sopravvenienze un numero di componenti complessivamente adeguato all'espletamento della funzione giudiziaria.

La valutazione di ulteriori specifiche necessità, anche in considerazione del flusso delle nuove competenze che si registrerà alla fine del corrente anno, potrà essere risolta con un nuovo bando di concorso, anche se la politica del personale fin qui seguita può essere modificata solo a fronte di un rilevante aumento del numero dei procedimenti sopravvenuti, allo stato non preventivabile.

La segnalata necessità di valutare i flussi di lavoro per almeno due anni prima di procedere all'eventuale modifica del numero delle sezioni e conseguentemente dell'organico delle commissioni, induce a privilegiare, allo stato, il "congelamento" di alcune sezioni nelle commissioni con un numero di sezioni non giustificato dai flussi ed il ricorso all'applicazione per far fronte ad esigenze eccezionali e momentanee.

**4.2.** La situazione del personale degli Uffici di segreteria delle commissioni è rappresentata dall'allegata tabella che evidenzia l'organico previsto per ciascuna commissione dal D.M. 21.12.2001, pubblicato nella G.U. n. 91 del 18.4.2002, ed il personale effettivamente presente.

Sebbene con la nuova tabella organica siano state corrette alcune situazioni, si deve rilevare che permane una complessiva scopertura dei posti pari a 138 unità, che è aggravata dalle eccedenze di personale che si registrano presso alcune commissioni.

L'attività giurisdizionale delle commissioni tributarie può essere efficiente solo se è supportata da funzionali uffici di segreteria in grado di consentire l'immediata registrazione dei ricorsi, la celebrazione di un numero di udienze e la trattazione di un numero di procedimenti adeguato al carico di lavoro della commissione, l'immediata pubblicizzazione delle decisioni, nonché la tempestività delle comunicazioni.

Un'attenta verifica dell'attuale ripartizione dell'organico previsto dovrebbe tener conto non solo dei carichi di lavoro della commissione, ma anche del numero degli appartenenti alle diverse aree (C, B, A), in modo da assicurare il corretto espletamento di tutte le incombenze dell'ufficio.

In gran parte delle citate assemblee dei presidenti di sezione, ancorché si evidenzino i problemi sopra indicati e si segnalino, a volte, la presenza di posizioni di disimpegno e, a volte, inidonee capacità professionali – spesso dovute al fenomeno, già segnalato con le precedenti relazioni, di trasferimenti da altri Uffici dell’Amministrazione finanziaria –, si sottolinea, come, del resto, in tutte le relazioni, che la disponibilità e la professionalità di larghi settori del personale ha consentito non solo di poter svolgere la segnalata attività giurisdizionale, ma anche di sopperire in alcune commissioni, alle carenze di personale.

Tutte le relazioni ribadiscono – come già segnalato con le precedenti – relazioni e come richiesto dalle stesse organizzazioni sindacali, nonché nei periodici appuntamenti congressuali e nei convegni di studio del “Coordinamento nazionale del personale delle commissioni tributarie” – la necessità, da un lato, di corsi di formazione riservati al personale degli uffici di segreteria delle commissioni in ragione della peculiarità dei compiti e dall’altro, di un ruolo unico, in modo da non disperdere specifiche professionalità acquisite.

In diverse relazioni, poi, si richiama il problema che in qualche commissione ha comportato anche la necessità di un intervento del Direttore dell’Ufficio Amministrazione Risorse del Dipartimento delle Politiche Fiscali e del Consiglio, di una disciplina del rapporto tra presidente della commissione e direttore dell’ufficio di segreteria, non disciplinato dalla legge, ancorché sia specificamente attribuita al presidente della commissione la vigilanza sull’andamento dei servizi di segreteria. Si tratta di una questione già segnalata con le precedenti relazioni ed il ritardo verificatosi nell’adozione di un protocollo di intesa, com’è avvenuto nella giurisdizione ordinaria, è anche conseguenza delle modifiche intervenute nel Ministero negli ultimi anni, con la necessità di riprendere il discorso con nuovi interlocutori, nonché di concezioni organizzative basate sui modelli della pubblica amministrazione e che non tengono conto della specificità del ruolo degli uffici di segreteria.

Si deve, certamente, alle doti personali dei presidenti delle commissioni e dei direttori delle segreterie, anche di buon senso e di capacità di instaurare positivi rapporti personali, se un’apparente diarchia non ha ingenerato condizioni di mancanza di coesione e armonia, che potrebbero anche comportare la paralisi di una commissione.

## **5. Le Commissioni tributarie: b) le strutture materiali.**

**5.1.** Se occorre dare atto che molti dei problemi relativi alle sedi delle commissioni, segnalati con le precedenti relazioni - in ordine ai quali vi è sta-

ta una copiosa corrispondenza tra presidenti delle commissioni, Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria – sono stati risolti o si avviano a soluzione (commissioni tributarie di Roma, sezioni staccate, in particolare Foggia e Salerno; commissione tributaria provinciale di Caserta; commissioni tributarie regionali di Bari, Firenze e Palermo), altri permangono (ad esempio commissioni tributarie provinciali di Siena, Nuoro, Potenza, Trapani), altri anche gravi sono sopravvenuti, a seguito di sfratto per finita locazione (ad esempio la commissione tributaria regionale della Lombardia).

**5.2.** Gli interventi disposti dal Dipartimento delle Politiche Fiscali per il potenziamento e, in molti casi, per la sostituzione delle apparecchiature informatiche in dotazione alle commissioni ha fatto registrare un complessivo miglioramento, con poche eccezioni.

Piuttosto, in moltissime relazioni sono segnalati inconvenienti del sistema informatico, già indicati nelle precedenti relazioni, che attengono alle modalità di registrazione dei ricorsi, in particolare si segnalano ritardi nella registrazione che non consentono di disporre, sempre, di un aggiornato quadro della situazione e carenze nell'indicazione delle parti del processo e si richiede che la procedura sia predisposta in modo da consentire anche la verifica della tempestività dei depositi delle sentenze, come, d'altronde, era già stata attivata.

**5.3.** Se alcune commissioni lamentano una dotazione insufficiente di altre apparecchiature di supporto (ad esempio di fotoriproduzione), altre ribadiscono l'inidoneità degli arredi, sottolineando che anche l'acquisizione di elementari strutture materiali è stata impossibile o difficoltosa per la carenza di fondi per l'anno 2001 – anche a seguito dei noti pignoramenti che hanno impedito il tempestivo e regolare accreditamento di somme per spese di ufficio - e per l'indisponibilità delle ditte fornitrici a consegnare ulteriori beni in pendenza di situazioni debitorie non ancora sanate.

**5.4.** Molte relazioni sottolineano, come negli anni precedenti, la mancanza di una Biblioteca e sollecitano, quantomeno, la disponibilità delle riviste giuridiche e di qualcuna delle banche dati (GIUFFRÈ, *Sole 24 Ore*, ZANICHELLI, DE AGOSTINI, ITALEDI).

**5.5.** Il problema delle strutture materiali necessarie per un corretto funzionamento della giurisdizione tributaria potrà essere risolto in due/tre anni

solo se verrà elevato lo stanziamento dei fondi destinati alla giustizia tributaria. Si tratta della richiesta, già avanzata con la precedente relazione, di aumentare lo stanziamento di 60/65 milioni di euro, somma che può essere ritenuta compatibile anche con le attuali difficoltà dell'economia, dal momento che serve ad assicurare il corretto espletamento di una delle funzioni che caratterizzano lo stato di diritto e soddisfa l'interesse dello Stato ad una rapida soluzione del contenzioso tributario.

## **6. L'Ufficio del Massimario e l'istituzione dell'Ufficio Studi del Consiglio di Presidenza.**

**6.1.** Come si è riferito con le precedenti relazioni, presso le commissioni regionali risulta costituito l'Ufficio del massimario previsto dall'art. 40 D.Lgs. 545/92, il cui funzionamento è dovuto solo al volontario impegno dei giudici e del personale. In diverse commissioni (ad esempio Lombardia, Toscana, Lazio, Sicilia), vengono curate anche periodiche pubblicazioni delle sentenze massimate o comunque di segnalazione di sentenze ritenute particolarmente interessanti. Anzi, presso la commissione tributaria regionale della Lombardia i componenti della commissione possono collegarsi con il massimario della commissione mediante l'accesso ad Internet e possono duplicare il dischetto contenente le massime del 2001.

Nonostante il pregevole lavoro svolto dagli uffici del massimario permangono i problemi indicati con le precedenti relazioni: 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; la mancata previsione di un compenso per tale attività che, come si diceva è rimessa al "volontariato" dei componenti delle commissioni tributarie, non essendo previsto nemmeno un rimborso delle spese di viaggio; la mancata conoscenza da parte dei componenti delle commissioni di una regione, della giurisprudenza e delle interpretazioni seguite da commissioni di altra regione, ad eccezione delle decisioni inserite nella citata banca dati e della conoscenza, nonché della disponibilità delle indicate pubblicazioni. Infatti, alcune delle pubblicazioni sono a tiratura limitata e non sempre risultano distribuite anche ai componenti delle commissioni tributarie provinciali della stessa regione.

Il Consiglio – che aveva indicato, come riferito con le precedenti relazioni, la necessità di un ufficio del massimario organizzato a livello regiona-

le con un numero di componenti differenziato per ciascuna regione in base all'organico complessivo delle commissioni della regione, con la previsione dell'esonero dalle funzioni dei componenti addetti e della corresponsione del compenso variabile in ragione di un numero di massime parificato all'attività giurisdizionale – ha verificato la possibilità di attuazione della proposta con provvedimenti amministrativi, trovando il pieno accordo del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Direttore dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo Finanze dello stesso Ministero, ma problemi sollevati dalla Ragioneria Generale dello Stato ne hanno impedito la realizzazione.

**6.2.** Non resta, quindi, che sollecitare una modifica legislativa per un corretto funzionamento dell'ufficio.

È appena il caso di sottolineare l'utilità di una generale e circolare conoscenza delle massime da parte di tutti i giudici tributari, che può essere garantita da una pubblicazione periodica, comprensiva delle massime delle sentenze della Corte di Cassazione, curata da un ufficio centrale da istituire presso il Consiglio di Presidenza. Peraltro, per assicurare un'immediata conoscenza di novità giurisprudenziali, comunque, anche in sostituzione della pubblicazione periodica può essere utilizzato un *settore del sito Internet del Consiglio di Presidenza*.

A tale ufficio cui dovrebbero essere addetti componenti delle commissioni tributarie designati, in ragione di loro specifiche attitudini, dal Consiglio di Presidenza nel numero previsto dalla legge, dovrebbe essere anche assegnata la funzione di Ufficio Studi del Consiglio di Presidenza, essendosi registrata, per la sempre maggiore complessità dell'attività del Consiglio e per la gestione dei Corsi di formazione, la necessità di tale supporto.



## PARTE TERZA – LE RIFORME

**1.** Sono state già richiamate le modifiche legislative apportate ai D.Lgs. 545/92 e 546/92 e sono state indicate alcune riforme che ancora necessitano per un corretto funzionamento della giustizia tributaria (tra l'altro, la previsione di concorsi "interni" dei componenti delle commissioni tributarie per trasferimento e per conferimento di diverso incarico; la modifica dell'ufficio del massimario; l'istituzione dell'ufficio studi del Consiglio), per cui, in questa sede, vengono segnalate, tra quelle segnalate dalle assemblee dei presidenti di sezione, solo le più urgenti alla luce della peculiare esperienza del Consiglio nello svolgimento delle funzioni istituzionali di governo della magistratura tributaria.

**2.** Per quanto concerne il D. Lgs. 546/92, si suggerisce, in diverse relazioni, la modifica dell'art. 22, I comma, nel senso di consentire la costituzione del ricorrente anche a mezzo del servizio postale. Si tratta di una modifica già condivisa dal Consiglio in occasione del parere espresso sulla bozza del disegno di legge del Ministro dell'Economia e delle Finanze, poi presentato al Senato della Repubblica il 7 ottobre 1999 e non esaminato prima della fine della legislatura.

La modifica è, poi, giustificata anche da contrastanti interpretazioni giurisdizionali, avendo, alcune commissioni, ritenuto ammissibile tale modalità della costituzione.

**3.** Così, viene segnalata la necessità di una modifica legislativa che consenta di agevolare il rilascio di copia della sentenza con la formula esecutiva. Avviene, infatti, che le segreterie delle commissioni tributarie provinciali, scaduti i termini per l'impugnazione della sentenza, non sono in grado di conoscere se l'appello è stato proposto, in quanto, per le notifiche dell'atto di impugnazione non effettuate a mezzo dell'ufficiale giudiziario, non sussiste per l'appellante l'obbligo previsto per l'ufficiale giudiziario dall'art. 123 delle norme di attuazione del codice di procedura civile di darne immediato avviso scritto al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata. Si prospetta, quindi, un urgente intervento legislativo che preveda l'obbligo per l'appellante di inviare, anche a mezzo posta, copia dell'appello proposto alla commissione provinciale che ha emesso la sentenza.

4. Per quanto concerne il D. Lgs. 545/92, il Consiglio, tenendo conto anche delle indicazioni emerse in occasione di congressi e di convegni celebrati a partire dal 1996 – ma anche per la funzionalità del Consiglio e delle commissioni – ritiene prioritaria la riforma dell'art. 11 nella parte in cui prevede che “i componenti delle commissioni tributarie durano in carica nella stessa commissione non oltre nove anni”.

La norma, da un lato, mira a ribadire l'onorarietà dell'incarico e, dall'altro, tende ad evitare la immedesimazione della funzione giudiziaria tributaria nelle stesse persone per un lungo periodo di tempo.

Per quanto concerne la prima *ratio*, non vi è dubbio che è più che sufficiente la previsione del IV comma dello stesso art. 11, secondo cui “la nomina a componente di commissione tributaria non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego”.

D'altra parte, la previsione che, alla scadenza del novennio, i componenti “sono nominati, con precedenza sugli altri disponibili, in posti che si rendono vacanti in altra commissione”, rende certa, per quanto si è detto a proposito dei concorsi, la nomina in altre commissioni, nel caso in cui il giudice tributario voglia continuare a svolgere tale funzione.

L'altra ragione giustificatrice della norma può essere soddisfatta, ad avviso del Consiglio, dal divieto di restare per più di tre/quattro anni consecutivi nella stessa sezione, un avvicendamento obbligatorio che il Consiglio ha già in parte tentato di realizzare con le risoluzioni relative ai criteri di composizione delle sezioni.

La modifica si impone, poi, anche per ragioni organizzative, dal momento che il 1° aprile 2005 oltre 5.300 giudici tributari non potrebbero più esercitare le funzioni nella commissione di attuale appartenenza, con la conseguenza, necessitata dalle modalità di svolgimento dei concorsi di cui si è detto, della possibile paralisi di molte commissioni.

Pertanto, appare necessario prolungare la durata dell'incarico in modo da consentire un graduale e fisiologico ricambio, se non si vuole eliminare, del tutto, la previsione della scadenza dell'incarico (come del resto era previsto prima della riforma del 1992) e prevedere l'avvicendamento nelle sezioni, come sopraindicato.

5. Nonostante gli aumenti dei compensi determinati con gli ultimi decreti ministeriali, la funzione di giudice tributario risulta meno considerata se si prendono in considerazione i compensi spettanti agli altri giudici onorari. Se si tiene conto, poi, della maggiore complessità delle controversie e del valore

delle stesse – avendo la previsione della necessaria difesa tecnica dissuasivo le iniziative giudiziarie intraprese, anche per questioni di valore minimo, al solo scopo di guadagnare tempo o di ottenere una riduzione purchessia dell'imposta accertata –, della mancata – e non giustificata – corresponsione di compenso per le sospensive dell'atto impugnato, delle funzioni svolte nelle commissioni per l'assistenza tecnica gratuita e nell'ufficio del massimario senza alcun compenso, gli attuali importi del compenso fisso e di quello variabile risultano, senza alcun dubbio, non adeguati alla funzione esercitata.

Per adeguare le strutture delle commissioni, come si è detto, alle effettive necessità e per valutare la possibilità di determinare i compensi in misura adeguata all'importanza della funzione giurisdizionale svolta, è necessario che lo stanziamento nel bilancio per il funzionamento della giustizia tributaria sia adeguato all'effettivo fabbisogno e che, come già indicato nella precedente relazione, comporta un aumento di circa 60/65 milioni di euro.

**6.** Il Consiglio, per ribadire la necessità delle suindicate riforme, non prende in considerazione altri suggerimenti e proposte, che, pur giuste ed apprezzabili, non presentano quel carattere di indifferibilità che si intende sottolineare.

Il Consiglio è consapevole che, in sei anni dall'entrata in vigore del nuovo processo tributario e dall'inizio dell'attività delle nuove commissioni, consistenti e fondamentali riforme sono state realizzate e proprio tale consapevolezza è ragione ulteriore per confidare nell'attenzione del Ministro dell'Economia e delle Finanze ai problemi esposti e del Parlamento, cui il Ministro presenta, a norma dell'art. 29 D.Lgs. 545/92, la relazione annuale sull'andamento dell'attività degli organi di giurisdizione tributaria.

