



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

*Relazione del Presidente
Daniela Gobbi*

CONVEGNO
GIORNATA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Roma, 15 giugno 2012

Palazzo Montecitorio
Aula della Lupa - Aula della Regina - Aula Aldo Moro
Piazza Montecitorio

INDICE

	SALUTI E RINGRAZIAMENTI	Pag. III
	INTRODUZIONE	Pag. 1
I	LA GIUSTIZIA TRIBUTARIA COME SERVIZIO AL CITTADINO E ALLO STATO	Pag. 3
1	L'indipendenza e l'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale: principi costituzionali da salvaguardare	Pag. 5
2	L'efficienza della funzione	Pag. 6
II	LE NUOVE COMMISSIONI TRIBUTARIE	Pag. 7
III	IL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA	Pag. 9
1	Il primo Consiglio di presidenza	Pag. 10
2	Il secondo Consiglio di presidenza	Pag. 11
3	Il terzo Consiglio di presidenza	Pag. 12
3.1	Sull'autonomia e indipendenza dei giudici e la valorizzazione del ruolo del giudice	Pag. 13
3.2	Sull'ottimizzazione e la trasparenza delle procedure mediante il riordino dell'ordinamento giudiziario e la tutela dei valori etici	Pag. 14
3.3	Sulla formazione come valorizzazione della professionalità e conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici	Pag. 16
3.4	Sulla proiezione all'esterno del Consiglio e l'avvio di rapporti di collaborazione con le Istituzioni e con altri Organi di autogoverno	Pag. 18
	CONCLUSIONI	Pag. 20

SALUTI E RINGRAZIAMENTI

Signor Presidente della Repubblica Le porgo, a nome di tutta la magistratura tributaria e mio personale, il saluto più sentito e il più vivo ringraziamento per avere voluto conferire, con la Sua autorevole presenza, attenzione a questo Convegno. Un particolare ringraziamento al Presidente FINI, al Questore Colucci per l'ospitalità nelle sale storiche di palazzo Montecitorio. Saluto il Vice presidente della camera On. LEONE. Ringrazio la Senatrice Anna Cinzia BONFRISCO presente in rappresentanza del Presidente del Senato SCHIFANI. Un sentito ringraziamento al Primo Presidente Ernesto LUPO che, come negli anni precedenti, aveva offerto la disponibilità a tenere nell'Aula magna della Cassazione l'odierno incontro. Un deferente saluto al Prof. Franco GALLO Vice Pres. Corte Costituzionale, , rappresentato al Sottosegretario Carlo DE STEFANO in rappresentanza del Ministro CANCELLIERI, impegnata nella seduta del Comitato dei Ministri, alla Presidente POLVERINI, agli Ambasciatori, ai Vice Ministri, ai Sottosegretari, ai Senatori, agli Onorevoli, ai Capi di Gabinetto, alle Autorità civili e militari presenti, all'Accademia, ai Rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche, ai Presidenti delle Commissioni tributarie, ai giudici e, un pensiero di profonda gratitudine verso i giudici dell' Emilia-Romagna che, pur avendo subito dei gravi danni a causa dell'evento sismico, oggi sono qui in aula, presenti. Grazie .

Benvenuto ai nuovi giudici tributari che si apprestano ad entrare nelle Commissioni. Un ringraziamento sentito ai mezzi di informazione, alla società civile. Un grazie di cuore al Ministro SEVERINO, al Sottosegretario CERIANI, al Presidente GIANPAOLINO, al Presidente Aggiunto GIOVANNINI che per gli indirizzi di saluto, ai relatori, agli intervenienti, ai rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense, degli Ordini professionali, dell'Associazione magistrati tributari e delle Associazioni professionali.

Infine , grazie al personale della Camera e del Consiglio di Presidenza, che con competenza e professionalità hanno consentito di riorganizzare in pochi giorni l'odierno evento.

INTRODUZIONE

L'inizio degli anni novanta ha visto l'avvio di un processo di revisione della pubblica amministrazione che, superando i criteri di organizzazione gerarchica, ha privilegiato la cultura del risultato in termini di efficienza ed efficacia. Tali principi vanno perseguiti assicurando la piena trasparenza dell'attività amministrativa: l'amministrazione deve essere *una casa di vetro* che non si nasconde dai cittadini.

L'esigenza della conoscenza, in un momento (come quello attuale) caratterizzato da una profonda crisi economica e finanziaria, oltre che politica e sociale, è particolarmente avvertita.¹

Occorre pertanto che l'obiettivo del risanamento economico e finanziario che si intende conseguire, appaia chiaramente e, con esso, appaia l'obiettivo del miglior funzionamento delle Istituzioni e dei Servizi prestati in favore della collettività.

Come Lei signor Presidente ci ha invitato a riflettere, è importante che si abbia la percezione che *“le ragioni fondamentali dei sacrifici che si stanno chiedendo agli italiani di ogni ceto sociale”* sono un *“obbligo morale di non scaricare*

¹ Nel nostro Paese, nel quale *“l'emergenza di un rischio di vero e proprio collasso finanziario pubblico ha determinato la necessità di politiche urgenti di risanamento finanziario e di riforma di non più sostenibili assetti economici e sociali”*¹, bisogna attivarsi per recuperare il rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato, riaffermando quei valori etici e sociali, che oggi appaiono compromessi.

sulle spalle delle nuove e delle future generazioni il fardello di un proibitivo debito pubblico.”²

I

LA GIUSTIZIA TRIBUTARIA COME SERVIZIO AL CITTADINO E ALLO STATO.

Le Istituzioni devono adoperarsi per promuovere presso i cittadini il senso di appartenenza alla comunità, per accrescere la comprensione che lo Stato appartiene a tutti ed è di tutti e che contribuire alle spese fa parte del dovere di essere cittadini.³ A questi sentimenti, parallelamente, si deve accompagnare il senso della presenza nel nostro ordinamento di un sistema di tutela giudiziaria, anche in materia tributaria, pronto ed efficace che garantisca il cittadino da pretese ingiuste.

Gli interessi coinvolti dalla giustizia tributaria hanno un’alta valenza costituzionale⁴, pertanto deve convenirsi sulla necessaria piena equiparazione

²Palazzo del Quirinale 20/12/2011. *Discorso del Presidente Napolitano in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*.

³ (tanto più in un momento come quello attuale, in cui il prelievo fiscale assume carattere primario nell’azione risanatrice di conti pubblici)

Perché vi sia *compliance tributaria*, è necessario che :

- il livello del prelievo venga percepito come *giusto*;
- il sistema fiscale sia trasparente e i controlli efficienti (non vessatori);
- si diffonda la consapevolezza che i propri obblighi, anche quelli di natura tributaria, rispondono a quanto (e, soltanto, a quanto) è imposto dalla legge.³

⁴ (tanto più in un momento come quello attuale, in cui il prelievo fiscale assume carattere primario nell’azione risanatrice di conti pubblici)

della giustizia tributaria, alle altre giustizie costituzionalmente previste, ciò nell'ulteriore considerazione che la funzione giudiziaria deve essere avvertita come servizio, come funzione a tutela e garanzia del singolo e della collettività.

II CONSIGLIO DI PRESIDENZA

La strada per esaltare la credibilità della giustizia richiede che si realizzino due obiettivi fondamentali:

- 1) l'indipendenza e l'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale⁵;
- 2) l'efficienza della funzione.

1) l'indipendenza e l'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale: principi costituzionali da salvaguardare.

Il primo obiettivo, lo si consegue coordinando gli attuali vincoli legislativi e amministrativi con i principi di autonomia della giurisdizione: ciò non nell'interesse di una difesa corporativa della magistratura, ma nell'interesse dell'unità della giurisdizione e, con essa, della funzione giudicante.⁶ Principio ribadito dalla Corte costituzionale quando si pronunciò a favore

⁵ principi costituzionali intrinseci al concetto di giurisdizione

⁶ In un comunicato della Presidenza della Repubblica si legge che «l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono principi inderogabili in rapporto a quella divisione tra i poteri che è parte essenziale dello Stato di diritto». L'indipendenza dei giudici speciali è assicurata per legge secondo la disposizione dell'art. 108 della Costituzione.

dell'applicabilità dell'art. 108 cost, oltre che per gli altri organi di giurisdizione speciale, anche per le Commissioni tributarie. (Cost. n. 287 del 27 /1/1974⁷).

2) L'efficienza della funzione.

Il secondo obiettivo, lo si consegue mediante un'impostazione di tipo manageriale del sistema giudiziario.

La giustizia tributaria rappresenta, nel panorama delle giurisdizioni, un modello di riferimento per :

- la durata dei processi davanti alle Commissioni tributarie⁸;
- la “qualità” delle sentenze,⁹.

⁷ Il Presidente della Camera dei deputati on. Luciano Violante, si mostrò sensibile al problema, quando (nella consapevolezza che non vi può essere un rapporto di dipendenza tra l'organo giudiziario e il soggetto che è il titolare sostanziale degli interessi oggetto delle controversie avanti a quello stesso organo), attribuì la materia della Giustizia tributaria alla Commissione giustizia della Camera trasferendola dalla Commissione bilancio.

⁸ Il tempo medio è di in due anni per i due gradi di merito I tempi si allungano di fronte alla Corte di in Cassazione a causa della insufficienza dell'organico in servizio presso la V sezione tributaria per la quale sarebbe auspicabile l'istituzione per legge e l'adeguamento della dotazione organica, così come è accaduto per la sezione lavoro e così come fu proposto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria del 2005 con una norma successivamente stralciata.

⁹ quantomeno per le decisioni delle Commissioni regionali, non appare inferiore a quella del giudice civile di secondo grado, tenuto conto che, secondo i dati dell'ultimo triennio, solo il 13%, delle sentenze tributarie di appello vengono impugnate e di queste solo il 33% , circa, risultano successivamente annullate nel giudizio di Cassazione. In appendice il prospetto n.9 relativo alla durata dei processi e alla percentuale di impugnazione e di soccombenza.

II

LE NUOVE COMMISSIONI TRIBUTARIE

Nel 2014 le Commissioni tributarie festeggeranno i 150 anni della loro costituzione.

Con procedura di urgenza, nella scorsa estate, è stato adottato il Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 di riordino della giustizia tributaria (decreto convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111).

Il provvedimento è stato assunto senza coinvolgere (sia pure per un parere), il Consiglio di Presidenza; eppure si trattava di un intervento legislativo che andava a modificare la composizione delle Commissioni tributarie.

Con l'art. 39, comma 4, il Legislatore è intervenuto sul bando di concorso pubblicato da questo Consiglio di Presidenza, ne ha disposto la revoca (mentre era in fase di svolgimento), ha ordinato la pubblicazione (pressoché immediata) di un diverso bando per 960 posti presso le Commissioni tributarie, limitando la partecipazione al concorso ai magistrati di carriera.

In novembre dello scorso anno, il Legislatore (mentre la nuova procedura concorsuale era avviata), è nuovamente intervenuto; con l'art. 4 comma 39, Legge 183/2011, ha disposto che, oltre che ai vincitori, sarebbero dovuti entrare nel ruolo delle Commissioni tributarie, tutti i giudici che avevano presentato la domanda, purché idonei (cioè altri 600 giudici). Ovviamente, questi ultimi, in soprannumero rispetto ai posti banditi.¹⁰

Il 17 aprile scorso il Consiglio di presidenza, in seduta plenaria ha approvato le 64 graduatorie indicando i nomi dei vincitori e, attualmente, sono in corso di approvazione le graduatorie dei giudici soprannumerari.¹¹

I nuovi ingressi inducono a riflettere su quale potrebbe essere il futuro delle Commissioni tributarie. Sembra difficile immaginare, in prospettiva, il permanere del carattere onorario della funzione, così come è altrettanto difficile accettare la diminuzione - costante e progressiva - della componente professionale; quest'ultima è -da sempre - portatrice di quelle esperienze e

¹⁰ Le sedi a concorso sono 64 per 960 posti; il Consiglio ha esaminato, in meno di quattro mesi, n. 2.395 domande e, poiché ciascun candidato poteva indicare tre sedi, si è proceduto alla gestione di n. 4.683 posizioni. Con l'entrata in vigore della legge n.183/2011, che ha disposto l'ingresso in graduatoria anche di soprannumerari, oltre all'individuazione dei vincitori, si è dovuto tenere conto della collocazione in graduatoria dei concorrenti idonei, ma non vincitori, ai quali è stato - in ogni caso - attribuito un punteggio. I soprannumerari saranno collocati nella sede di prima scelta.

¹¹ All'esito di tali procedure, le Commissioni tributarie risulteranno composte: nelle Commissioni regionali, per circa i 2/3 da giudici c.d. togati (ordinari, amministrativi, contabili, militari); in quelle provinciali, per circa il 50%.

nozioni di carattere giuridico e tecnico-contabile indispensabili per l'espletamento della funzione.¹²

¹² Nel 1997, in occasione dell'audizione nella Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Massimo D'Alema presenti il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, il primo presidente della Corte di Cassazione e il procuratore generale presso la stessa Corte, i Presidenti degli organi di autogoverno della magistratura amministrativa e contabile, il Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (da poco costituito) Michele Cantillo, segnalava da un lato, come si rendesse necessario il conferimento alla giustizia tributaria di un potere giurisdizionale e, dall'altro l'importanza del contributo in sede collegiale di soggetti appartenenti a categorie professionali diverse segnatamente di quelle accreditate delle cognizioni tecniche e contabili che sostanziano l'attività in positivo. Il presidente Cantillo svolgeva l'ulteriore considerazione che la consistente presenza di giudici non togati contribuisce ad avvicinare la giustizia ai cittadini, soddisfacendo un'esigenza sempre particolarmente avvertita nel contenzioso tributario.

III

IL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Il sistema di garanzia della giustizia tributaria ha raggiunto il suo punto più elevato con la riforma del 1992 quando è stato istituito il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria¹³.

A differenza delle Commissioni tributarie¹⁴, il Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria si è insediato nel 1997.¹⁵ Ad esso il Legislatore ha affidato il compito dell'organizzazione amministrativa e della presente giustizia (anche mediante la vigilanza, la formazione e l'aggiornamento professionale dei suoi giudici) e il raccordo con le Istituzioni dello Stato¹⁶.

¹³ Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 545

¹⁴ La graduale affermazione dei principi costituzionali è risultata particolarmente laboriosa per le Commissioni tributarie le quali, nate come organi di amministrazione attiva, sono divenuti organi di amministrazione giustiziale per poi acquisire, in via definitiva e a pieno titolo, con la riforma del 1972, l'attuale e indiscussa natura di organi giurisdizionali. Parallelamente a tale progressiva trasformazione si è venuta affermando l'esigenza di assicurare ad esse piena l'indipendenza in adempimento del preciso dettato costituzionale.

¹⁵ Composto inizialmente da 6 membri titolari e da 6 supplenti. La sua composizione è stata modificata dalla legge 21 novembre 2000, n. 342, che ha previsto 11 consiglieri eletti dai giudici tributari e 4 componenti eletti dal Parlamento. Il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, (convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111) ha previsto che il Presidente del Consiglio dovrà essere nominato tra i componenti eletti dal Parlamento, ciò al fine di equiparare l'organo di autogoverno dei giudici tributari agli altri organi di autogoverno.

¹⁶ Nonostante l'azione svolta dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria in soli 15 anni di vita, per tre consiliature, sia stata particolarmente incisiva, si deve rilevare come ancora oggi permanga il collegamento tra le Commissioni tributarie e la struttura amministrativa del Ministero dell'economia e delle finanze da cui dipende l'organizzazione dei servizi e del personale delle segreterie; dal ministero dell'Economia e finanze dipendono anche l'individuazione delle risorse economiche necessarie per il funzionamento del servizio giudiziario nel suo complesso e del Consiglio di Presidenza.

1) Il primo Consiglio di presidenza

Il Consiglio di presidenza nasce come organo strettamente connesso al Ministero delle Finanze presso il quale fissò la prima sede.

La limitatezza iniziale dei mezzi a disposizione e la dipendenza logistica dal Ministero è testimoniata dai primi componenti che ricordano come mancassero i rudimenti strumentali: i testi, le scrivanie, i telefoni; il personale amministrativo era costituito da due soli elementi.

Nel corso del primo mandato il Consiglio andò affermando il ruolo di organo di autogoverno. Trasferì la sede in quella attuale, organizzò gli uffici, il numero degli addetti al Consiglio fu incrementato con Decreto del Ministero delle Finanze 21 dicembre 2001¹⁷, conseguì il riconoscimento dell'autonomia contabile.¹⁸

La prima consiliatura avviò la riorganizzazione delle Commissioni tributarie anche mediante un controllo capillare delle incompatibilità, recuperando in tal modo quell'immagine di terzietà la cui apparenza era fortemente compromessa.

¹⁷Il personale amministrativo del Consiglio di presidenza era ed è alle dipendenze del Dipartimento dell'Economia e Finanze e la pianta organica del personale in servizio presso il Consiglio è determinata con Decreto ministeriale, previa acquisizione del parere del Consiglio di Presidenza.

¹⁸La legge 18/2/1999 n. 28, dispose che : *"il Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto con unico capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economia. La gestione si svolge in base al bilancio di previsione e a rendiconto consuntivo soggetto al controllo della Corte dei Conti. Il bilancio e rendiconto sono pubblicati sulla Gazzetta dello Stato"*. La dotazione Finanziaria del Consiglio di Presidenza è formulata nell'ambito della programmazione economica e finanziaria degli stati previsionali di spesa da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne determina lo stanziamento in sede di approvazione del bilancio dello Stato.

2) Il secondo Consiglio di presidenza

Il secondo Consiglio di presidenza, diede ampio rilievo alla funzione di garanzia adottando provvedimenti in tal senso.

Ricordo la delibera n. 5 del 30 marzo 2004, con la quale disponeva la rimozione del logo del Ministero dell'Economia e finanze dalla facciata di ingresso alle Commissioni tributarie e dal frontespizio delle sentenze.

Ricordo la delibera n. 7 del 26 ottobre 2004, con cui vennero istituite le Cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario tributario presso tutte le sedi regionali delle Commissioni tributarie.

Importante fu l' impulso dato alla formazione dei giudici.¹⁹

¹⁹ Fu dato l'avvio a Corsi di formazione anche in convenzione con diverse Università italiane, fu avviata, con una felice intuizione, la formazione informatica (di base e avanzata) per i giudici tributari, nella prospettiva, oggi in buona parte concretizzata, dell'evoluzione del processo in forma telematica.

3) Il terzo Consiglio di presidenza

Il terzo Consiglio di Presidenza ,²⁰ sta proseguendo la sua azione nella continuità delle precedenti consiliature.

Nel corso di questo mandato ha perseguito i seguenti obiettivi :

3.1) la tutela dei principi di autonomia e indipendenza e la valorizzazione della funzione e del ruolo;

3.2) la trasparenza e l'ottimizzazione delle procedure mediante il riordino dell'ordinamento giudiziario e la tutela dei valori etici;

3.3) la formazione come valorizzazione della professionalità e dell'efficienza dei giudici;

3.4) la proiezione all'esterno del Consiglio, l'avvio di rapporti con le Istituzioni e con altri Organi di autogoverno.

Non si ha la pretesa di aver fatto tutto o che non si potrà fare di meglio.

Si ritiene, tuttavia, che quanto si è fatto, è stato fatto con impegno e tempestivamente.

L'adozione delle delibere e delle risoluzioni che possono essere apparse come una forzatura della funzione di governo del CPGT, sono lo strumento per esaltare, definendola, la funzione giurisdizionale della magistratura tributaria.

²⁰ Mentre il primo e il secondo Consiglio furono caratterizzati dalla (prevalente) presenza della componente togata, il terzo Consiglio ha registrato un'inversione di tendenza nella rappresentanza dell'organo: su 15 consiglieri, difatti, quattro soli provengono dalla magistratura di carriera. Inoltre, in virtù dell'esito elettorale, la Presidenza del Consiglio è stata assunta da una donna- avvocato.

3.1 Sulla tutela autonomia e del principio indipendenza dei giudici e la valorizzazione del ruolo del giudice:

In occasione dell'adozione di provvedimenti d'urgenza il CPGT, si è adoperato per ottenere la cancellazione o modifica di norme che, laddove condivise, avrebbero potuto incidere sui principi di autonomia e indipendenza dei giudici.

Ricordo l'intervento del Consiglio di presidenza in materia di:

- responsabilità oggettiva e di danno erariale a carico dei giudici tributari ²¹.
- incompatibilità soggettiva e oggettiva (legge n.111/2011 art. 39),²²
- rapporti tra il Presidente delle commissioni tributarie e il Dirigente della struttura amministrativa.
- parere in materia di responsabilità diretta dei magistrati reso in occasione dell'audizione presso la Commissione giustizia del Senato. ²³

Le delibere e le risoluzioni adottate rappresentano un concreto e decisivo contributo al completamento del processo di progressiva definizione

²¹La norma tentava di introdurre ipotesi di responsabilità oggettiva a carico dei giudici senza valutare che ad essi non compete il compito di assegnazione dei ricorsi in sezione o l'inserimento nel ruolo di udienza (delibera del 11 giugno 2011).

²²La norma originaria prevedeva che sarebbero dovuti decadere tutti i giudici svolgenti attività professionale (per il solo fatto di essere iscritti negli albi professionali, indipendentemente dallo svolgimento dell'effettivo esercizio dell'attività di assistenza o consulenza in materia tributaria), e tutti i giudici tributari (senza differenza di provenienza: "togati" e non) il cui coniuge, parenti fino al terzo grado, affini di primo grado e conviventi risultavano essere iscritti in albi professionali. Dopo la modifica la nuova formulazione l'incompatibilità soggettiva dei professionisti è stata limitata a coloro che esercitano attività di consulenza e assistenza fiscale (incompatibilità soggettiva) e l'incompatibilità oggettiva ai giudici che hanno il coniuge, convivente, parenti in linea retta entro il secondo grado, affini entro il primo su base territoriale e solo se le figure sopraelencate svolgono attività di assistenza e consulenza fiscale.

²³Il testo è in appendice

dell'identità del Consiglio quale Organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura tributaria.

3.2 Sull'ottimizzazione e la trasparenza delle procedure mediante il riordino dell'ordinamento giudiziario e la tutela dei valori etici:

Nella convinzione che una Amministrazione (trasparente) si rende visibile, comunica i risultati che raggiunge (e che non raggiunge), si assume la responsabilità del proprio operato e accetta di essere giudicata dai propri utenti,²⁴ il Consiglio di Presidenza si è assunto la responsabilità istituzionale, verso lo Stato e la collettività, di comunicare i provvedimenti di carattere generale approvati, le risoluzioni e le delibere funzionali a disciplinare in maniera uniforme la gestione degli affari giudiziari.

Sono state adottate risoluzioni²⁵ che garantiscono la gestione della giustizia organizzata secondo regole comuni a tutte le Commissioni tributarie.

Si segnalano le delibere in materia di:

a) assegnazione (automatica) delle pratiche giudiziarie,²⁶

²⁴ L'attenzione al profilo gestionale, alla *governance*, è stata assicurata nella ferma convinzione che la Giustizia, anche quella tributaria, sia una funzione dello Stato e che sia necessario ottimizzarne le modalità di esercizio.

²⁵ Delibere presenti nella relativa pubblicazione "Quaderni del Consiglio".

²⁶ **a) – b) assegnazione (automatica) delle pratiche giudiziarie e regolamentazione dei criteri di sostituzione tra giudici.** L'assegnazione degli affari giudiziari attualmente avviene, rispettando il principio della casualità. Attraverso l'assegnazione automatica si garantisce la trasparenza delle operazioni nella fase di individuazione del collegio giudicante. Le risoluzioni puntuali in materia di sostituzione di giudici completano il quadro, garantendo il corretto esercizio della funzione anche con riferimento all'affidamento della pratica giudiziaria al giudice naturale.

- b) regolamentazione dei criteri di sostituzione tra giudici,
- c) verifiche a campione sulle dichiarazioni di incompatibilità;²⁷
- d) di contributo (attivo) all'informatizzazione del processo tributario;²⁸

3.3) Sulla formazione come valorizzazione della professionalità e conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici:²⁹

²⁵ **c) verifiche a campione sulle dichiarazioni di incompatibilità;** L'ottimizzazione del servizio non si è limitata solo agli aspetti gestionali; si è data ampia rilevanza anche all'aspetto etico per tutelare la credibilità delle stesse istituzioni giudiziarie tributarie. Le norme in materia di incompatibilità adottate dal Legislatore a tutela dell'autonomia del giudice tributario, sono state attuate mediante l'adozione di un sistema di verifica su tutti i giudici tributari, nella consapevolezza che le disposizioni acquistano credibilità se i vertici organizzativi le applicano; diversamente restano semplici dichiarazioni di intenti.

²⁸ **e) contribuito all' informatizzazione del processo tributario:** E' stata anche avviata un'azione di ammodernamento delle procedure di gestione informatiche di supporto alle Commissioni tributarie, collaborando con il partner tecnologico del Dipartimento delle Finanze (So.Ge.I.) al fine di riorganizzare il sistema di gestione e monitoraggio dell'andamento del contenzioso; sono state proposte soluzioni informatiche per ridurre i tempi di assegnazione delle pratiche, realizzando un programma a disposizione dei Presidenti di Commissione. In tal modo si sono conseguiti i primi risultati soddisfacenti: diverse Commissioni hanno, infatti, ridotto l'arretrato e l'assegnazione automatica ha consentito un'equa e pari distribuzione degli affari giudiziari tra tutti i giudici. Importante punto dell'azione di ammodernamento delle procedure è stata la collaborazione del Consiglio di presidenza a tutto il lavoro per la realizzazione del Processo Tributario Telematico, ossia per l'introduzione di strumenti informatici e telematici per il deposito e la consultazione dei ricorsi ed altri atti difensivi presso le Commissioni Tributarie. A partire dai primi lavori su questo progetto, risalenti all'anno 2002, il Consiglio ha sempre assicurato la fattiva ed indispensabile collaborazione di propri componenti e recentemente ha espresso il proprio parere favorevole alla messa in esercizio della PEC (posta elettronica certificata) per le comunicazioni delle Commissioni tributarie; a breve è prevista l'introduzione con pieno valore giuridico del Processo Telematico nelle regioni scelte per una prima sperimentazione.

²⁹ **3.3) Il Consiglio di presidenza,** a cui compete per legge, il compito di formare o semplicemente aggiornare i giudici tributari ha promosso, negli anni, numerosi incontri di studi sia a livello centrale che regionale, ha collaborato con gli Atenei organizzando Corsi di alta formazione per giudici e Master di diritto tributario di primo e secondo livello. Tra le iniziative ultime deve essere segnalato l'avvio della collaborazione con la formazione decentrata del CSM, presso la Cassazione, con una prima iniziativa, che ha visto la presenza di oltre 450 giudici provenienti da tutta Italia.

Purtroppo, a differenza degli altri Organi di autogoverno, la dotazione economica complessiva di cui gode il Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria è assolutamente insufficiente e non consente di sollevare i giudici tributari dalle spese vive necessarie per partecipare ai corsi di formazione. L'esperienza di questi anni e degli anni precedenti è, tuttavia, buon testimone dell'interesse e dell'impegno con cui i giudici tributari, con sacrificio personale, hanno comunque aderito alle proposte formative confermando un'attenzione e un impegno professionale unico.

Il sogno nel cassetto è l'istituzione di una Scuola superiore della magistratura tributaria destinata alla formazione dei giudici con un corpo di docenti altamente qualificati i quali, oltre a trattare la materia processuale, approfondiscano i tributi in un'ottica non solo nazionale ma con una visione prospettica in campo

3.3.1) La formazione intesa come valorizzazione della professionalità.

La formazione ha, rappresentato per il Consiglio un valore fondamentale, uno strumento di aggregazione, di coesione, di trasmissione di conoscenze e di valori che permangono nel tempo, che vanno oltre il passaggio generazionale.

La formazione, intesa come conoscenza e come elevata professionalità, consente al giudice di esprimersi consapevolmente con indipendenza e autonomia di pensiero. E' un valore da coltivare.

E' di questi giorni la delibera con cui si approva la collaborazione con *l'Alma Mater Studiorum di Bologna* per l'avvio di un programma promosso dalla Commissione europea per la formazione dei giudici sulla disciplina europea in materia di concorrenza e nel caso dei giudici tributari su quella degli aiuti di Stato. Per la prima volta, il Consiglio di presidenza potrà ottenere un riconoscimento in Europa dell'importante e delicato ruolo di formazione dei giudici.

europeo. Non solo, nell'ottica di leale collaborazione e formazione unitaria dei magistrati sarebbe assolutamente proficuo e utile immaginare, per taluni versi, dei percorsi comuni tra le scuole della magistratura, prevedendo delle utili e proficue collaborazioni per gruppi di materie, processuali e di merito, quale contributo all'approfondimento e implementazione del bagaglio del giudice.

3.3.2) la formazione come conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici³⁰:

Superando l'impostazione del passato che condizionava l'esito dei concorsi per l'avanzamento di carriera o per il trasferimento solo al requisito dell'anzianità di servizio, questo Consiglio ha introdotto uno strumento di valutazione che valorizza la professionalità del giudice. La valutazione periodica dei giudici tiene conto di esperienza, laboriosità, attitudine, ma anche di standard di efficienza. Il controllo è esteso anche ai capi degli uffici, i quali vengono valutati con riferimento sia alla capacità manageriale di gestione dell'ufficio, sia alla capacità di organizzare l'attività dei singoli giudici.

³⁰ Nelle tabelle elaborate dal Consiglio di Presidenza non solo si tiene conto della produttività della Commissione ma si effettua la comparazione statistica della media nazionale di attività delle Commissioni. Si aggregano i dati a secondo delle funzioni del magistrato, la dimensione della commissione il carico di lavoro. Nell'elaborazione e raccolta dei dati si valorizza la tempestività del deposito, la disponibilità del giudice a collaborare (ad es. disponibilità alle sostituzioni), il carico di lavoro individuale rispetto al carico della sezione di appartenenza.

3.4) Sulla proiezione all'esterno del Consiglio e l'avvio di rapporti di collaborazione con le Istituzioni e con altri Organi di autogoverno:

Adolfo Beria de Argentine, affermava che la funzione dell'organo di governo della magistratura oltre che << *nel governo interno dell'ordine stesso, deve manifestarsi all'esterno, sul piano di quel costruttivo collegamento con gli altri poteri dello Stato* >>.

La ricerca delle soluzioni di ammodernamento dell'ordinamento è la risposta concreta alla domanda di efficienza del sistema giudiziario, ma non può esaurire la funzione del Consiglio di presidenza³¹.

Per questa ragione il Consiglio di presidenza ha aderito a iniziative che hanno promosso la conoscenza dell'organo di autogoverno e della giustizia tributaria da esso rappresentata. Con entusiasmo ha aderito all'iniziativa promossa dal Senatore Berselli e fatta propria da tutte le Istituzioni partecipando al Salone della giustizia. Alla manifestazione del 2010 hanno discusso della giustizia tributaria, per la prima volta insieme, i rappresentanti degli Organi di autogoverno. Erano presenti i presidenti Ernesto Lupo, Giancarlo Coraggio, Luigi Giampaolino. Ampio spazio fu dedicato all'integrazione europea: al tavolo dei relatori, si sono succeduti l'avvocato generale della Corte di giustizia prof Paolo Mengozzi, il prof Adriano Di Pietro, i giudici Alvaro Rodriguez

³¹ Questo Consiglio (dal giorno successivo al suo insediamento), si è presentato alla Presidenza della Repubblica e alle Alte cariche dello Stato. Non si riuscì ad incontrare l'allora Ministro dell'Economia e finanze .

Bereijo (già pres. Corte Cost. Spagna), Edoardo Abril (Spagna), Catherine Knoop (Belgio) , il dott. Piero Giovannini (operatore nella rep. Ceca), spazio anche alle riflessioni dei rappresentanti del parlamento: il V. Pres. della Camera Antonio Leone, il sottosegretario On. Luigi Casero, l'On. Alberto Fluvi, il presidente Ennio Sepe in rappresentanza dell'Associazione magistrati tributari.

Ma, tra le tante iniziative che più di ogni altra ha caratterizzato questo Consiglio è stata l'istituzione della Giornata celebrativa tenutasi nell'Aula Magna della Corte di Cassazione, a chiusura delle inaugurazioni regionali, per relazionare avanti alle Alte cariche dello Stato sull'andamento della Giustizia tributaria in Italia e sull'attività svolta dal Consiglio di presidenza. E oggi, grazie alla Sua presenza questo consiglio potrà onorarsi di aver ricevuto , per la prima volta, l'attenzione del Presidente della Repubblica. Grazie

CONCLUSIONI

Il lavoro svolto e i meriti acquisiti dall'Organo di governo della magistratura tributaria, non sono stati sufficienti a tutelarne la funzione. La scorsa estate, la novella legislativa più volte ricordata, oltre a modificare la composizione delle Commissioni tributarie, ha profondamente inciso sull'attività dell'Organo di governo, realizzando una più stretta dipendenza dell'organizzazione amministrativa delle Commissioni tributarie al Ministero delle Economia e finanze e un'involuzione delle competenze del Consiglio di Presidenza.

Il Legislatore di luglio 2011, ha introdotto disposizioni, che mirano ad un depotenziamento dell'Organo.

È stato limitato:

- il potere di vigilanza del CPGT sul funzionamento delle Commissioni tributarie³²,
- il potere di vigilanza dei Presidenti di commissione sui servizi di segreteria.³³

³² Si è disposto espressamente che esso debba riguardare *soltanto* l'attività giudiziaria ed, ove si proceda ad ispezioni, queste devono essere eseguite solo "*nei confronti del personale giudicante*", con esclusione, dunque, di tutto il personale amministrativo che svolge attività di supporto all'attività giurisdizionale.

³³ Queste ultime attualmente dipendono esclusivamente dal Ministero dell'Economia e Finanze, con la conseguenza che, da una parte, è venuto meno il controllo diretto del capo dell'ufficio su tali servizi, necessario per assicurarne il regolare svolgimento, e, dall'altra, si è concretizzato il pericolo di un condizionamento da parte dell'Esecutivo sullo svolgimento della funzione giudiziaria, in manifesta violazione dell'art. 108 Cost., per l'influenza che, come è noto nel dibattito istituzionale, le strutture amministrative sono in grado di esercitare sulla giurisdizione. Tale innovazione costituisce un fatto unico nel panorama dell'intero sistema giudiziario, non trovando alcuna giustificazione la sottrazione di qualsiasi potere di controllo da parte del capo dell'ufficio, il quale (secondo l'attuale disciplina) dovrà limitarsi soltanto a segnalare "*...alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per i provvedimenti di competenza, la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria Commissione*".

- il potere di esprimere parere sulla determinazione periodica dei compensi fissi ed aggiuntivi³⁴ dei giudici tributari compromettendo la possibilità di controllo sulla determinazione dei compensi maturati periodicamente dai giudici. i quali, per la parte variabile, dipendono, oltre che dalle sentenze depositate nella sezione di appartenenza, anche dal lavoro svolto presso altre sezioni o commissioni. L'entità dei compensi è determinata da due decreti ministeriali che risalgono , per la parte variabile al 2006 e, per la parte fissa, al 2002.³⁵ il compenso dei giudici ammonta a €311,00 mensili e a € 26 a sentenza. Attualmente i giudici sono in attesa di percepire e , non si sa quando ciò avverrà, il compenso maturato nell'anno 2011.

L'insieme delle nuove disposizioni disegnano un quadro di forte compressione delle garanzie: si agisce sulle strutture amministrative delle Commissioni e sull'Organo guida del Consiglio di presidenza, per determinare un arretramento rispetto ai principi della riforma del 1992.

³⁴Nell'anno 2011 i giudici hanno percepito solo il 36% di quanto ad essi dovuto per l'intero anno e devono ancora percepire il saldo del 2011; nulla è stato versato per il 2012. Si parla di cifre modeste considerato che attualmente ai giudici in servizio viene corrisposta un' indennità mensile di € 311,00 lorde e di € 26,00 a sentenza, nessun compenso è invece previsto per i provvedimenti cautelari che, con l'entrata in vigore dell'accertamento esecutivo, saranno in numero pressoché pari al numero dei ricorsi. A queste considerazioni deve aggiungersi che la complessità della formazione del compenso e la scarsa disponibilità delle informazioni rende oltremodo difficile per il giudice procedere alla verifica dell'esattezza delle somme erogate.

³⁵La difficoltà del controllo è determinata dalla circostanza che il giudice non ha accesso ai dati necessari che sono disponibili solo nel sistema informativo della commissione.

Tentativi di compressione della sfera di autonomia degli Organi di autogoverno si sono già registrati in passato, e non solo in passato, e ciò sia sotto il profilo delle competenze rispetto ai poteri dell'esecutivo, sia sotto il profilo della stessa composizione dell'Organo. E' vero.

Tuttavia, è altrettanto vero che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 266 del 1988, ha rimarcato la necessità dell'esistenza degli Organi di garanzia anche per le magistrature speciali, nel presupposto che «*l'indipendenza è [...] forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale*», ma «*in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa [...] degrada a velleitaria aspirazione*». La Corte Costituzionale (sentenza n. 87/2009) ha, inoltre, stabilito che *l'esistenza stessa degli Organi di autogoverno, risponde all'esigenza di tutelare i principi costituzionali di autonomia e indipendenza dei giudici.*³⁶

L'orientamento consolidato della Corte lascia sperare in un prossimo e proficuo confronto per la ricerca di soluzioni condivise che abbiano come

³⁶ La sentenza n. 87/2009: «*La Costituzione distingue tra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali, ma detta anche norme generali sulla giurisdizione e sul processo, preoccupandosi di definire le garanzie necessarie al corretto svolgimento della funzione. Tra queste garanzie, vi è quella dell'indipendenza dei magistrati, che riguarda tanto la magistratura ordinaria, quanto le giurisdizioni speciali. Infatti, come l'art. 104 dispone che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», così l'art. 108 dispone che la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e del pubblico ministero presso di esse*».

obiettivo comune il miglioramento del sistema giudiziario tributario nell'interesse del Paese, non come tutela di interessi corporativi.³⁷

Vorrei chiudere questa mia relazione con le parole di John Rawls : *La giustizia è il primo requisito delle istituzioni sociali , così come la verità lo è dei sistemi di pensiero.* Il problema è, dunque, quello di giustificare razionalmente le regole di giustizia da far valere all'interno delle moderne democrazie o (come preferisce l'autore) delle società bene-ordinate.

L'auspicio è di giungere ad un processo (giusto e rapido nel suo svolgimento) alla presenza di giudici con uguale dignità, a prescindere dalla qualificazione di provenienza e specialità, realizzando in tal modo l'unità della giurisdizione intesa, non come unico giudice, ma come **unico modo di fare giustizia.**

Grazie.

³⁷ La strada della *compliance*, si ritiene, non potrà essere percorsa se, oltre che alla riforma dell'ordinamento, non si penserà alla riforma del processo e dell'ordinamento tributario in termini di piena attuazione dei principi del giusto processo. Occorre, dunque, porre rimedio alle norme che sono state introdotte nel mese di luglio dello scorso anno e nel successivo mese di novembre che hanno limitato i compiti del Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria.