

PREMESSA

1. La relazione annuale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al Ministro delle Finanze che rappresenta un importante collegamento istituzionale tra il Consiglio ed il Parlamento – tramite il Ministro cui compete presentare al Parlamento la relazione annuale sull'andamento degli Organi di giurisdizione tributaria – viene approvata, quest'anno, in un momento particolare.

Siamo, infatti, all'inizio di una nuova legislatura e la formazione del nuovo Governo prevede il passaggio delle competenze e attribuzioni del soppresso Ministero delle Finanze al nuovo Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La segnalata contestualità consente al Consiglio non solo di riferire, come con le precedenti relazioni, sull'attività svolta in adempimento dei compiti istituzionali, sull'attività giurisdizionale delle Commissioni Tributarie, nonché sul complessivo funzionamento delle stesse, ma anche di rappresentare le riforme necessarie per assicurare da un lato un effettivo svolgimento delle funzioni istituzionali di governo della magistratura tributaria e, dall'altro, un servizio di giustizia tributaria rapido ed efficace, garante dell'interesse dello Stato e dei diritti dei cittadini.

Il Consiglio, anche per tali ragioni, rivolge, in apertura della presente relazione, un saluto, non meramente formale, al Presidente del Consiglio dei Ministri On.le Silvio Berlusconi – cui la legge assegna la titolarità dell'azione

disciplinare nei confronti dei magistrati tributari e l'alta sorveglianza sulle Commissioni Tributarie e sui giudici tributari – ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze On.le Giulio Tremonti, cui la legge riserva specifiche responsabilità in ordine alla gestione dei servizi relativi alla Giustizia Tributaria ed il complessivo corretto funzionamento delle Commissioni Tributarie.

Un saluto che rappresenta anche la consapevolezza del Consiglio della necessità di un proficuo ed intenso rapporto istituzionale con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, perché la generalità dei cittadini possa avere fiducia in un sistema giudiziario tributario efficiente, amministrato da giudici indipendenti ed imparziali.

2. Per quanto concerne l'attività delle Commissioni Tributarie ed i relativi problemi di struttura personale e materiale, nonché le riforme che vengono indicate, la relazione tiene conto anche di quanto segnalato dai Presidenti delle Commissioni Regionali e Provinciali, a seguito di apposite assemblee di tutti i Presidenti di sezione, in risposta a specifici quesiti formulati dal Consiglio in ordine al complessivo funzionamento della rispettiva Commissione, nonché a proposte di riforma, a suggerimenti ed osservazioni emersi nel corso delle citate assemblee.

Così, alcune proposte ed osservazioni, che saranno di seguito indicate, tengono conto di quanto emerso nell'incontro con la Giunta nazionale dell'Associazione Magistrati Tributari, che si è svolto nel corso di un'apposita seduta consiliare.

Capitolo primo

L'attività consiliare

1. L'incontro con il Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica ha ricevuto in data 24.05.2000 i componenti del Consiglio di Presidenza, che hanno avuto, così, la possibilità di rappresentare alla Suprema Magistratura i problemi di funzionamento della Giustizia Tributaria, consapevoli della particolare attenzione che il Presidente – cui rinnovano un deferente saluto – pone al corretto funzionamento della giustizia.

Nell'occasione, il Presidente ha apprezzato particolarmente la segnalata tendenziale riduzione dei tempi di decisione delle controversie tributarie – in linea con il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi – e l'attività consiliare svolta per assicurare, anche per quanto concerne l'apparenza, l'effettiva indipendenza e terzietà di tutti i giudici tributari, nonché il rispetto del principio del giudice naturale costituito per legge.

Ha, poi, sottolineato che la funzione giurisdizionale deve sempre godere della piena fiducia dei cittadini, che può essere assicurata solo da giudici imparziali e da un modello organizzativo in grado di garantire una giustizia rapida ed efficiente.

2. L'organizzazione del Consiglio

Per un efficiente e tempestivo intervento del Consiglio in ciascuna delle attribuzioni che la legge gli riserva quale organo di governo della magistratura tributaria, è stato attuato il modello organizzativo della cui sperimentazione si dava notizia con la precedente relazione.

Sono stati istituiti, oltre la Segreteria generale – ripartita in Segreteria amministrativa e Segreteria tecnica – e l'Archivio, nove Uffici : I Status dei giudici tributari; II Studi e Documentazione; III Programmazione e Coordinamento delle attività informatiche – Formazione e Aggiornamento professionale; IV Concorsi; V Incompatibilità; VI Procedimenti disciplinari e di decadenza ad eccezione di quelli previsti dall'art. 12 lett. b) D.Lgs. n. 545/92; VII Contenzioso; VIII Amministrazione e Contabilità; IX Servizio Ragioneria. A ciascun Ufficio, di cui sono coordinatori due o più Consiglieri, è stato assegnato personale di Segreteria delle diverse aree funzionali ed un responsabile di area (C3 - IX q.f.).

L'organizzazione consiliare, qui accennata per grandi linee e che, in concreto, risulta ancora più complessa, consente di poter disporre, a seconda delle attività consiliari, di personale con specifica preparazione e professionalità nel settore cui risulta assegnato.

Un'organizzazione che è stata resa possibile dalla copertura dell'organico dell'Ufficio di Segreteria e che potrà essere completata e perfezionata con la prevista assegnazione di due dirigenti, oltre il Direttore della Segreteria, e di ulteriore dieci unità di personale, come assicurato dal Capo del Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La complessa attività consiliare, infatti, può essere espletata solo con il supporto di una Segreteria efficiente e funzionale, anche se va dato atto dell'impegno e della disponibilità del personale attualmente in organico presso il Consiglio, nonostante qualche eccezione dovuta ad una concezione meramente burocratica ed al mancato adeguamento all'attività di un'istituzione, che, per sua natura, rifugge modelli burocratici e che vede impegnati in un coacervo di forze Consiglieri e personale.

Grazie a tale impegno, il Consiglio, nel solo anno 2000, oltre a molteplici rilevanti attività, di cui si darà conto, ha adottato 2930 deliberazioni, ha provveduto al miglioramento delle strutture materiali dell'Ufficio, all'allestimento della Biblioteca, alla gestione dei fondi stanziati per il suo funzionamento - che comporta la puntuale attuazione degli adempimenti previsti dal Regolamento di Amministrazione e Contabilità - di cui si è riferito con il conto finanziario approvato in data 15 maggio 2001 e pubblicato nella G.U. Serie generale n. 166 in data 19.07.2001.

3. La nuova composizione del Consiglio

Per quanto concerne le difficoltà di funzionamento derivanti dalla composizione del Consiglio, segnalate con le precedenti relazioni e superate grazie al modello organizzativo che ha visto impegnati i componenti supplenti, al pari dei componenti effettivi, in tutte le attività del Consiglio, si deve dare atto che è stata approvata, con la legge 21.11.2000, n. 342, la richiesta riforma di aumento del numero dei componenti che è stato elevato a quindici, senza più alcuna distinzione tra componenti effettivi e componenti supplenti.

Trattasi di una riforma importante – richiesta anche dall'Associazione Magistrati Tributarî ed auspicata da tutti i giudici tributarî – che non riguarda solo la composizione, ma elimina qualsiasi distinzione tra i componenti del Consiglio, prevedendo, in base al principio dell'uguale dignità di tutti i componenti, che "il Consiglio di Presidenza elegge nel suo seno il Presidente e due Vice Presidenti". La previsione di due Vice Presidenti – a prescindere dalla necessaria modifica del regolamento interno, che, tra l'altro, dovrà prevedere il criterio di sostituzione del Presidente assente, in caso di presenza di entrambi i Vice Presidenti – suscita perplessità e non solo per motivi di funzionalità. Infatti, trattandosi dell'organo di autogoverno della magistratura tributaria – che non è un organo "perfetto", nel senso che può validamente deliberare senza la necessaria presenza di tutti i suoi componenti, anche se, nel silenzio della legge, dovrà essere modificato il quorum di presenze necessarie per la validità delle sedute, previsto dal regolamento interno – l'assenza del Presidente o di un componente dovrebbe essere considerata eccezionale, per non alterare la rappresentatività dell'organo e la volontà del corpo elettorale, mentre la norma induce a pensare ad una fisiologica assenza.

E' indispensabile, proprio per tale ragione, prevedere un quorum di presenze necessarie per la validità delle sedute molto alto, ad esempio non inferiore a undici, perché la questione assume una significativa rilevanza nei procedimenti disciplinari, non essendo prevista, come per il Consiglio Superiore della Magistratura, una sezione disciplinare. La previsione della Sezione

disciplinare che non era stata attuata per il limitato numero dei componenti del Consiglio, é oggi possibile, anche se occorre un nuovo intervento del legislatore, che, comunque, dovrebbe assicurare la rappresentatività, prevedendo un'adeguata composizione.

La riforma, introdotta dalla legge n. 342/2000, ha accolto, invece, l'ulteriore richiesta, formulata dal Consiglio, di garantire il concreto esercizio di elettorato attivo da parte di tutti i giudici tributari, con la previsione di Uffici elettorali presso le sedi di tutte le Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali.

Non risulta ancora emanato invece, il decreto del Ministro delle Finanze - oggi dell'Economia e delle Finanze - che deve determinare il modello della scheda elettorale, le modalità per la presentazione delle candidature e di funzionamento degli Uffici elettorali, già sollecitato anche dall'Associazione Magistrati Tributari, che è opportuno sia emanato al più presto per garantire tempi adeguati per l'individuazione, da parte dei giudici tributari, delle candidature.

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

Il Consiglio, nel corso dell'anno 2000, ha visto confermata – tranne un limitatissimo numero di casi - dal Consiglio di Stato e dai Tribunali Amministrativi Regionali l'interpretazione delle norme ed i provvedimenti adottati in ordine ai ricorsi amministrativi e giurisdizionali proposti avverso i provvedimenti concernenti le prime nomine dei giudici tributari, segnalati con le precedenti relazioni.

Trattasi di un dato che si sottolinea anche per la non generale condivisione di alcuni provvedimenti adottati in conseguenza di interpretazioni difformi da quelle seguite dalla Commissione ministeriale che aveva provveduto alla formazione della graduatoria (ad esempio in tema di indicazioni di incarichi e di sedi di preferenza, che erano state recepite in base a risultati di procedure informatizzate, senza tener conto che la richiesta di conferma nell'incarico ricoperto di giudice, di vice presidente di sezione, ex art. 43, comma IV, D.Lgs. n. 545/92, non poteva essere considerata prioritaria ed assorbente dell'eventuale richiesta di incarico di Presidente di Commissione o di sezione; così in tema di non cumulabilità di attività diverse comprese nella medesima categoria tra quelle previste dalla Tabella E, ma svolte nello stesso periodo).

4.1. La gestione del concorso per la copertura di 591 posti (83 presidenti di sezione, 111 vice presidenti di sezione, 397 giudici), il cui bando è stato pubblicato nella G.U. del 23.05.2001, è stata laboriosa ed ha comportato non pochi problemi organizzativi.

A fronte di 6.670 domande di partecipazione al concorso, gli incarichi richiesti, essendo possibile richiedere più incarichi, in ordine di preferenza, con un'unica domanda, sono risultati 20.262.

Per assicurare massima trasparenza e uniformità nell'applicazione dei punteggi previsti dalle Tabelle E ed F allegate al D.Lgs. n. 545/92, il Consiglio

ha approvato in quattro sedute criteri interpretativi (pubblicati sul Notiziario del Consiglio di Presidenza n. 1/2001), che unitamente alla pubblicazione delle delibere di approvazione delle graduatorie e delle relative motivazioni, come prevista dal Decreto 2.06.1998 n. 231 del Ministro delle Finanze, hanno garantito a ciascun concorrente il controllo dell'operato del Consiglio.

Nonostante il considerevole numero dei concorrenti e la molteplicità degli incarichi richiesti, si è riusciti ad approvare tutte le graduatorie entro la tarda primavera del 2001, grazie anche all'impegno ed alla disponibilità del personale di Segreteria non solo dell'Ufficio Concorsi ma anche degli addetti agli altri Uffici, in parte applicati provvisoriamente all'Ufficio Concorsi, con conseguente diminuzione del personale addetto alle diverse attività. L'esame delle domande, l'attribuzione dei punteggi, la motivazione delle singole delibere ha comportato un'attività consiliare di non poco momento, specie se la si valuta insieme a tutta la restante attività. Se si eccettuano alcuni incarichi, per i quali dopo l'approvazione e pubblicazione delle graduatorie non si è ancora provveduto alla delibera di nomina - in attesa delle risposte del Consiglio Superiore della Magistratura, del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, della Corte dei Conti e della Magistratura Militare alla richiesta di conoscere se nei confronti dei vincitori, magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari risultino adottate sanzioni disciplinari o pendano procedimenti disciplinari - per la maggior parte dei posti pubblicati sono già state adottate le delibere di nomina, che sono state trasmesse al Ministro dell'Economia e delle Finanze per la formazione del decreto di nomina del Presidente della Repubblica.

4.2. Dopo l'espletamento del concorso sopraindicato, è stato bandito un altro concorso (pubblicato nella G.U. del 29.06.2001, n. 51 - IV Serie speciale) per la copertura di 210 posti (16 Presidenti di Commissione, 20 presidenti di sezione, 49 vice presidenti di sezione e 125 giudici) a fronte di complessivi 1730 posti vacanti, ossia di una vacanza superiore a quella esistente prima della pubblicazione del concorso per la copertura di 598 posti.

Il concorso è stato bandito con qualche mese di ritardo, in attesa del perfezionamento del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di parziale modifica del citato Decreto del Ministro delle Finanze per adeguarlo alle norme sul bollo e a quanto previsto dal D.P.R. n. 445/2000, in ordine alla dichiarazione sostitutiva di certificazioni ed a quella sostitutiva dell'atto di notorietà.

Il nuovo concorso, come il precedente, riguarda posti la cui copertura risulta necessaria, sulla base di una puntuale verifica delle pendenze, dei ricorsi sopravvenuti nell'anno, delle vacanze esistenti presso ciascuna Commissione, nonché delle decisioni depositate e delle udienze tenute dai giudici presenti.

Si è proseguito, cioè, in una gestione delle vacanze del personale della magistratura tributaria con rigorosi criteri di efficienza e di necessità, come già precisato con la precedente relazione, nella convinzione che, nonostante la progressiva diminuzione delle pendenze e delle sopravvenienze, come sarà appresso riferito, solo una puntuale verifica dei flussi di lavoro, dopo l'auspicato ampliamento delle competenze delle Commissioni Tributarie - già previsto dal disegno di legge n. 4253 - atti Senato della Repubblica della XIII legislatura presentato dal Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - potrà consentire una coerente proposta di adeguamento del numero delle sezioni di ciascuna Commissione.

D'altra parte, trattasi di una politica del personale che - con il temporaneo "congelamento" di alcune sezioni e l'assegnazione dei giudici presenti ad altre sezioni funzionanti, come previsto dalle Risoluzioni con le quali, ogni anno, il Consiglio fissa i criteri per la formazione dei collegi giudicanti, realizza, di fatto, una modifica del numero delle sezioni attive, con la mancata copertura delle indicate rilevanti vacanze, e determina il contenimento della spesa per la giustizia tributaria nei limiti dell'effettivo fabbisogno.

4.3. Per una corretta gestione del personale della magistratura tributaria, sono stati formati i fascicoli personali di tutti i magistrati tributari, che consentiranno di avere un'immediata cognizione dei diversi provvedimenti attinenti allo status e dell'attività di ciascun giudice.

Nel fascicolo personale, infatti, sono stati e dovranno essere inseriti il provvedimento di nomina, le delibere concernenti assenze per malattia e per altre cause, quelle relative all'apertura di procedimenti di decadenza e disciplinari, le comunicazioni annuali dei Presidenti delle Commissioni relative al numero delle udienze alle quali il magistrato ha partecipato ed al numero delle sentenze depositate.

La complessa attività che la formazione di tali fascicoli ha comportato non ha inciso sulla tempestiva adozione di numerose deliberazioni riguardanti dimissioni, cessazioni per limiti di età, sospensione dalle funzioni per mandato elettorale, autorizzazioni a non partecipare alle sedute della sezione di appartenenza per malattia, per motivi di famiglia o di attività professionali, per astensione obbligatoria dal lavoro a norma della legge n. 1204/71.

4.4. L'accertamento delle cause di decadenza effettuato con il procedimento di garanzia previsto dalle Risoluzioni del Consiglio - che comporta la dichiarazione di apertura del procedimento con la specifica indicazione della causa di decadenza, l'assegnazione di un termine di trenta giorni per eventuali memorie, l'audizione dell'interessato, ove richiesta o ritenuta necessaria, con l'eventuale assistenza di altro giudice tributario - ha comportato un rilevante impegno ed ha dato luogo ad una complessa attività, che, in linea generale, risulta condivisa, come si dirà, dal giudice amministrativo investito della cognizione dei ricorsi proposti dagli interessati contro le delibere di decadenza.

Il Consiglio ha deliberato la decadenza nei confronti di ventitré giudici tributari per non aver assunto l'incarico, senza giustificato motivo, entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto di nomina; di due giudici tributari per non aver acquisito la residenza nella Regione della Commissione di appartenenza; di cinque giudici tributari per non aver partecipato, senza

giustificato motivo, a tre sedute consecutive; di un giudice tributario per aver riportato condanna per delitto comune non colposo.

Rilevante risulta, invece, l'attività necessitata dell'accertamento della causa di incompatibilità prevista dall'art. 8, comma I, lettera i) e di alcuni casi residuali per l'incompatibilità prevista dall'art. 8, lett. c) come modificata dall'art. 31, commi 2, 3 e 4 della legge 27.12.1997, n. 449.

Nel corso dell'anno 2000 è stata disposta l'apertura del procedimento di decadenza in altri 49 casi ed a seguito del procedimento di cui si è detto sono stati adottati 126 provvedimenti di decadenza e 165 di archiviazione, mentre in 20 casi sono state richieste ulteriori informazioni al Ministro. Nello stesso anno, dopo accertamenti preliminari, è stata disposta l'archiviazione in 152 casi.

Alla data del 3.07.2001, risultano pendenti solo 80 procedimenti, di cui 8 in fase di accertamenti preliminari, 5 in attesa di risposta a richiesta di informazioni inoltrate al Ministero e 67 nella fase successiva all'apertura del procedimento.

E' possibile, quindi, una complessiva valutazione dell'attività consiliare in questo settore che ha dato luogo a contrasti, a critiche e consensi, a proposte di ulteriori modifiche della disciplina della indicata causa di incompatibilità, all'ingiusta accusa di aver escluso, di fatto, una categoria di professionisti dal novero dei giudici tributari.

In effetti, a fronte di 1.626 posizioni esaminate, comprese le 80 pendenti, risultano dichiarati decaduti 550 giudici tributari, mentre in 916 casi è stata disposta l'archiviazione. Deve essere, però, precisato che in circa 150 casi l'archiviazione è stata disposta a seguito delle dimissioni rassegnate dagli interessati dopo l'apertura del procedimento di decadenza o dopo accertamenti preliminari consistiti nella richiesta agli stessi interessati di precisazioni o di integrazioni alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che ciascun giudice tributario deve rendere annualmente.

Con la relazione relativa all'anno 1999, si è specificamente dato conto delle situazioni e delle attività che sono state ritenute rilevanti ai fini dell'accertamento della sussistenza dell'incompatibilità, in particolare della