determinato numero di sentenze alla redazione di una sentenza. All'Ufficio, così organizzato e dotato di personale amministrativo, dovrebbero pervenire tutte le decisioni delle Commissioni tributarie provinciali, oltre quelle della regionale.

La pubblicazione delle massime, curata dall'Ufficio Studi del Consiglio, cui dovrebbero essere addetti anche giudici tributari, assicurerebbe la generale conoscenza delle interpretazioni prevalenti, oltre a quella della giurisprudenza di legittimità. Tale conoscenza non solo comporterebbe la puntuale motivazione di interpretazioni difformi, ma rappresenterebbe un utile contributo alla realizzazione della certezza del diritto.

Sono stati avviati contatti con l'Ufficio del Coordinamento Legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per valutare la possibilità di attuazione della proposta con provvedimenti amministrativi e, in caso contrario, si auspica, fin d'ora, una particolare attenzione del Parlamento e del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la modifica legislativa.

Capitolo terzo

I fondi necessari per il funzionamento della Giustizia Tributaria

Il Consiglio di Presidenza, in base alle attribuzioni previste dall'art. 24 D.Lgs. 545/92, esprime parere sulla ripartizione fra le Commissioni tributarie dei fondi stanziati nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze per le spese di loro funzionamento e sulla determinazione dei compensi fissi ed aggiuntivi spettanti ai componenti delle Commissioni tributarie e previsti dall'art. 13 D.Lgs. 545/92.

Di fatto, tutte le spese relative al funzionamento della giustizia tributaria (canoni di locazione di immobili destinati a sedi delle Commissioni, spese necessarie per le strutture materiali, compensi ai componenti etc.) gravano su un unico capitolo del bilancio del Ministero, che si è rivelato sempre insufficiente, tanto che si è dovuto far ricorso ogni anno ad integrazioni con la legge di "assestamento" del bilancio dello Stato.

Nonostante tali difficoltà, sono stati risolti dagli uffici ministeriali problemi di sede e di strutture materiali di alcune Commissioni, mentre altre Commissioni, come si è detto, necessitano di interventi che consentano un'operatività funzionale, per non parlare di situazioni al limite del decoro.

Così, sono state positivamente considerate – dai Ministri interessati, dagli uffici del Ministero delle Finanze, nonché dal Ragioniere Generale dello Stato – le osservazioni formulate, annualmente, dal Consiglio in ordine agli schemi dei decreti per la determinazione dei compensi spettanti ai componenti, e sono state accolte, a volte solo in parte, le proposte, comunque, minimali, in considerazione della limitatezza dei fondi a disposizione.

L'idoneità dimostrata dalle Commissioni ad assicurare tempi di decisione in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata del processo, la qualità delle decisioni, la professionalità dei componenti, nonché il valore considerevole delle controversie giustifica, ad avviso del Consiglio, una diversa considerazione – in sede di approvazione del bilancio di previsione – della giustizia tributaria. Si deve tener conto, infatti, della complessità delle controversie – vuoi per l'onerosità della necessaria difesa tecnica, che induce i contribuenti a non proporre ricorsi palesemente infondati; vuoi per la possibilità di definizione del contenzioso in sede amministrativa (accertamento con adesione e conciliazione) – e del valore delle stesse, che, in non pochi casi, è di centinaia di milioni e, in alcuni casi, anche superiore a cinquanta miliardi.

Se si considera che, nell'anno duemila, il fabbisogno complessivo è stato di circa 185 miliardi, un aumento dello stanziamento ad almeno 300 miliardi consentirebbe in due anni di risolvere tutti i problemi strutturali e di determinare i compensi dei componenti in una misura almeno dignitosa. Oggi, infatti, ad un giudice viene corrisposto un compenso di lire 500.000 lorde mensili ed un compenso variabile di circa 37.000 lire lorde per ogni ricorso deciso, elevate a 43.000 lorde per i ricorsi dei quali è anche relatore. La previsione di un compenso fisso di lire 1.000.000 lorde mensili ed un compenso variabile rispettivamente di 70.000 lire lorde e di circa 75.000 lire lorde per i ricorsi decisi e per quelli dei quali è anche relatore renderebbe, del resto, i compensi dei giudici tributari più omogenei a quelli degli altri giudici onorari.

D'altra parte, l'impegno finanziario che si chiede – risolvendo i problemi strutturali esistenti – assicura una rapida ed efficiente giurisdizione di diritti su tutto il territorio nazionale, garantendo così, il corretto espletamento di una

delle funzioni che caratterizzano lo stato di diritto, e soddisfa anche l'interes dello Stato a vedere risolto, nel più breve tempo possibile, il contenzio tributario.

Capitolo quarto

Le Riforme

1. Sono state già richiamate le riforme dell'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria sollecitate con le precedenti relazioni e che sono state approvate dal Parlamento come anticipazioni di una più generale revisione dell'ordinamento e della disciplina del processo tributario previsti dai decreti legislativi 31.12.1992 n. 545 e n. 546, che hanno assicurato anche nel contenzioso tributario l'osservanza dei principi costituzionali di indipendenza e di imparzialità del giudice, nonché la garanzia del diritto di azione e di difesa per tutte le parti del processo.

Il nuovo assetto, che ha trovato concreta attuazione dal 1° aprile 1996, mostrava, sin dall'inizio, la necessità di integrazione e modifiche, tanto che la Camera dei Deputati, nella seduta del 15.10.1996 – in sede di conversione del decreto legge 8 agosto 1996 n. 437, convertito nella legge 24 ottobre 1996, n. 556, che apportava le prime modifiche ai citati decreti legislativi, con particolare riguardo ai soggetti "scelti" dai Presidenti di Tribunale e di Corti di Appello per la nomina a componenti delle Commissioni tributarie, che venivano

confermati anche in soprannumero, e alla disciplina della conciliazione giudiziale, nonché alla normativa transitoria – approvava un ordine del giorno, ed il Senato della Repubblica, nella seduta del 24 ottobre 1996, ne approvava un altro quasi identico, con i quali si manifestava "la necessità di un intervento urgente volto a realizzare ed integrare la disciplina e l'organizzazione del contenzioso tributario", impegnando il Governo a presentare al Parlamento in tempi rapidi un apposito disegno di legge che recepisse alcune indicazioni, specificamente formulate.

Nonostante la quasi immediata costituzione di una qualificata Commissione ministeriale, il disegno di legge del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministero della Giustizia e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica veniva comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica solo il 7 ottobre 1999 e non è stato esaminato prima della fine della legislatura.

Come si diceva, però, alcune importanti riforme richieste (istituzione delle Sezioni staccate, modifica della composizione del Consiglio di Presidenza e dell'ubicazione degli Uffici elettorali per lo svolgimento delle elezioni, previsione dell'autonomia contabile del Consiglio di Presidenza, riconoscimento dell'indennità giudiziaria al personale degli Uffici di Segreteria) sono state approvate e ne sono stati sottolineati gli aspetti positivi e la loro rilevante influenza sul corretto funzionamento delle Commissioni tributarie e del Consiglio di Presidenza.

Il Consiglio che, come già riferito con la precedente relazione, ha formulato, con apposito parere, alcune osservazioni in ordine allo schema del citato disegno di legge governativo in gran parte accolte nel testo presentato al Senato ed ha sottolineato la necessità delle riforme proposte, peraltro, in gran parte, sollecitate anche da iniziative parlamentari si limita, in questa sede, ad indicare, oltre quelle già richiamate in relazione a specifici problemi, alcune riforme necessarie ed indifferibili.

Necessità ed urgenza che il Consiglio sottolinea nel rispetto delle prerogative del Parlamento e delle funzioni del Presidente del Consiglio dei

Ministri e del Ministro dell'Economia e delle Finanze, e che sono state valutate e considerate anche nell'ottica della peculiare esperienza del Consiglio di Presidenza nello svolgimento delle funzioni istituzionali di governo della magistratura tributaria.

2. Per quanto concerne la giurisdizione tributaria, la rilevante attività delle Commissioni tributarie, l'acquisita idoneità ad assicurare una rapida ed efficiente giurisdizione dei diritti, la qualità delle decisioni, nonché la migliore configurazione della ripartizione territoriale delle Commissioni tributarie regionali consentono, unitamente al nuovo assetto ordinamentale dei giudici tributari, di vedere realizzata quell'unità della giurisdizione tributaria, già auspicata, nel 1972, dalla Commissione parlamentare per il parere al Governo sui Testi Unici concernenti la riforma tributaria (cosiddetta "Commissione dei Trenta").

A tal fine, dovrebbero essere attribuite alla cognizione delle Commissioni tributarie, secondo le previsioni delle richiamate proposte, tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali, nonché il contributo per il Servizio sanitario nazionale, riservando alla cognizione dei giudici ordinari soltanto le controversie relative agli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica delle cartelle di pagamento e, ove, previsto, dell'avviso di mora, in particolare le controversie in tema di opposizione di terzo, quelle sulla distribuzione del ricavato delle vendite e quelle di risarcimento dei danni promuovibili contro il Concessionario del Servizio della Riscossione dopo l'esaurimento dell'esecuzione fiscale tributaria.

Deve essere comunque, sottolineato che il ruolo fin qui svolto dalle Commissioni tributarie di efficiente giurisdizione dei diritti, la professionalità dei componenti delle Commissioni e l'imparzialità del giudice, assicurata anche per quanto concerne l'apparenza, consentirebbero di ampliare la competenza a anche a tali controversie, senza pregiudizio per le garanzie di difesa e per la tutela dei diritti.

L'ampliamento della giurisdizione tributaria a tutte le controversie, anche se con le residuali eccezioni indicate, comporterebbe, conseguentemente, la generalizzata applicabilità della tutela cautelare (art. 47 D.Lgs. n. 546/92) e

l'eliminazione delle irragionevoli discriminazioni in tema di tutela cautelare giurisdizionale, ammessa davanti agli organi di giustizia tributaria e negata per le controversie in materia fiscale di competenza dei giudici ordinari.

2.1. Come è stato richiesto anche nel corso di diverse assemblee dei Presidenti di sezione, organizzate dai Presidenti delle Commissioni, deve essere soppresso il regime speciale di proposizione dei ricorsi aventi ad oggetto gli atti dei Centri di Servizio, che modellato sulle norme processuali previste dal D.P.R. n. 636/1972, mal si concilia con la nuova disciplina generale dei ricorsi davanti alle Commissioni tributarie, dando luogo a notevoli inconvenienti, soprattutto per i non facili raccordi tra Centri di Servizio e Uffici delle Imposte nella gestione dei procedimenti, nonché a gravi problemi di coordinamento con le attività processuali di costituzione delle parti in giudizio.

3. Per quanto concerne l'ordinamento, va, innanzi tutto, ribadita la necessità, già segnalata con le precedenti relazioni, della modifica della tabella F) allegata al D.Lgs. n. 545/92, relativa alla valutazione del servizio prestato nelle Commissioni tributarie, in modo da consentire una valutazione delle capacità attitudinali e della professionalità dei concorrenti ad un incarico e, quantomeno, a quelli di Presidente di Commissione, presidente di sezione e di vice presidente. L'attuale tabella, infatti, si basa su una valutazione meramente automatica del servizio prestato e il cui punteggio aumenta con il passare degli anni, senza alcuna considerazione della laboriosità, della puntualità nell'adempimento dei doveri professionali, delle modalità di esercizio, delle funzioni di presidenza dei Collegi giudicanti, delle capacità organizzative dimostrate nell'espletamento delle funzioni non giurisdizionali di Presidente di Commissione o di Presidente di sezione.

La modifica proposta, nonostante sia stata recepita dalle richiamate iniziative legislative del Governo e parlamentari, non è stata ancora approvata e se ne sottolinea, oltre che la necessità, l'urgenza. La gestione di molteplici concorsi per la copertura dei posti vacanti, infatti, ha fatto registrare – per la vincolatività del calcolo aritmetico, variabile solo in ragione della mera anzianità di servizio – l'impossibilità di considerare positivamente un concorrente, che aveva tutti i requisiti indicati, rispetto ad altro che non li possedeva quanto meno in eguale misura e ciò anche quando la differenza di anzianità di servizio era solo di poco superiore al semestre. Si deve tener conto, infatti, che la valutazione dei concorrenti già giudici tributari è effettuata, per il disposto dell'art. 11 D.Lgs. n. 545/92, solo in base ai punteggi previsti dalla tabella F).

3.1. La riforma per consentire una corretta amministrazione della giurisdizione, per quanto concerne il personale di magistratura, dovrebbe da un lato riguardare il citato art.11 D.Lgs. n. 545/92, nel senso di prevedere l'espletamento di concorsi interni per trasferimento o per l'attribuzione di un diverso incarico - banditi come avviene per le altre magistrature con avvisi del Consiglio comunicati a tutti i giudici tributari – con l'applicazione dei punteggi previsti anche dalla tabella E) relativa alla valutazione dei titoli di studio e accademici e dall'altro la delegificazione delle tabelle di valutazione, modificabili con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su conforme parere del Consiglio di Presidenza.

La gestione dei concorsi, infatti, con la necessità di bandire un unico concorso, cui possano partecipare soggetti già componenti di Commissione tributaria e soggetti che aspirano all'incarico per la prima volta, ha comportato una serie di adempimenti inutili, dal momento che, tranne due posti di presidente di sezione, tutti i posti di Presidente di Commissione, di presidente di sezione e di vice presidente di sezione pubblicati in quattro anni sono stati coperti da concorrenti aventi diritto di precedenza – in quanto già giudici tributari -, senza considerare che anche molti posti di giudice risultano coperti allo stesso modo, non essendo previsto un concorso interno per i trasferimenti. Certamente, l'immagine di efficienza dell'Amministrazione ed il corretto rapporto tra cittadino–Stato, che deve caratterizzare ogni aspetto della Pubblica Amministrazione ne risultano negativamente influenzati. Il concorso, invece, riservato ai soggetti che concorrono, per la prima volta, all'incarico relativo ai posti rimasti vacanti, dopo l'espletamento dei concorsi "interni", contribuirebbe ad un migliore rapporto dei cittadini con la Pubblica Amministrazione e costituirebbe una pratica attuazione del principio costituzionale di buona e corretta amministrazione.

La delegificazione delle tabelle consentirebbe non solo di precisare e specificare i vari titoli professionali di studio e accademici, in considerazione

delle difficoltà interpretative riscontrate, ma anche di adeguare le tabelle a successive modifiche dell'organizzazione delle singole Amministrazioni, a riforme legislative, nonché a modelli di migliore accertamento delle qualità professionali, come, del resto, avviene per le altre magistrature.

4. Dopo l'espletamento dei concorsi intercorrono anche diversi mesi prima che i vincitori assumano effettivamente le funzioni dell'incarico cui siano stati nominati, per la predisposizione della proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, la conseguente registrazione della Corte dei Conti.

Si ravvisa, perciò, la necessità di una riforma che consenta, per esigenze di servizio, l'anticipazione nell'assunzione delle funzioni, che dovrebbe essere disposta con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su richiesta del Consiglio di Presidenza, al momento della formulazione della proposta di nomina o dell'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, come è previsto, per i magistrati ordinari, dell'art.10 del Regio Decreto 30.1.1949 n.12.

5. Nei cinque anni di attività delle nuove Commissioni tributarie regionali e provinciali si è, molto spesso, verificato che le vacanze negli organici dei componenti delle Commissioni tributarie non risultino uniformi in ogni Commissione, con gravi difficoltà, in alcuni casi, nella formazione dei collegi giudicanti necessitati dal carico di lavoro, come in alcune Commissioni si è registrata una notevole pendenza di ricorsi, a volte, addirittura, maggiore del quintuplo/sestuplo di altre Commissioni della stessa Regione. Ciò comporta che alcune Commissioni sono in grado di decidere i ricorsi dopo pochi mesi dal deposito ed altre necessitano di tempi più lunghi, a volte di anni.

Per ovviare a tali inconvenienti e per assicurare a tutti i cittadini tempi di decisione in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata dei processi, è necessario prevedere, tra le attribuzioni del Consiglio di Presidenza, la possibilità di disporre, in caso di necessità di servizio, l'applicazione di componenti di una Commissione tributaria presso altra Commissione tributaria o sezione staccata, aventi sede alla stessa Regione di residenza, per la durata massima di un anno.

6. Nella XIII legislatura era già stata avvertita, dal citato disegno di legge dal Governo e da iniziative parlamentari, la necessità della previsione di un parere vincolante o, per alcune proposte, obbligatorio del Consiglio di Presidenza per la istituzione di nuove Commissioni, per la variazione del numero delle sezioni di ciascuna Commissione, nonché per l'istituzione di sezione staccate.

Non si tratta di attribuire al Consiglio ulteriori poteri, ma di un raccordo istituzionale necessario, in considerazione delle funzioni e delle attribuzioni del Consiglio, tanto più che l'attuale normativa prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenti al Parlamento ogni anno una relazione sull'andamento degli organi di giurisdizione tributaria sulla base degli elementi predisposti dal Consiglio di Presidenza, cui ha facoltà di chiedere, unitamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, informazioni circa il funzionamento della giustizia tributaria ed i servizi relativi.

7. Con la riforma del 1992 (D.Lgs.545 e 546) veniva confermato l'affidamento, a dipendenti del Ministero delle Finanze, della funzione di assistenza e di collaborazione nell'esercizio dell'attività degli organi giurisdizionali del contenzioso tributario, deludendo, così, l'aspettativa di quanti avevano auspicato l'istituzione di un ruolo autonomo.

Il legislatore - per evitare le censure di illegittimità costituzionale sollevate in ordine alla disciplina prevista dal D.P.R. 636/72 ordinanza in data 24.5.1982 della Commissione tributaria di I grado di Verbania), ritenute inammissibili dalla Corte Costituzionale (sentenza 29 ottobre 1987 n. 349), che, però, osservava "se il Parlamento non emana le pur necessarie norme, la Corte non gli si può sostituire"- ha costituito un contingente fisso del personale delle segreterie per garantirne l'indipendenza funzionale rispetto all'Amministrazione di appartenenza.

La collocazione del personale degli uffici di segreteria nell'Amministrazione finanziaria, però, finisce per determinare condizionamenti, anche involontari, comunque, non rispondenti alla funzione di garanzia imparziale della giurisdizione e alla par condicio delle parti nel processo. Si pensi, ad esempio, alla sottoposizione degli appartenenti agli uffici di segreteria al potere disciplinare del Direttore Regionale delle Entrate o, oggi, di diverso dirigente del Ministro dell'Economia e delle Finanze; ai frequenti trasferimenti, come segnalato dai Presidenti di Commissioni, da Uffici finanziari alle Commissioni e viceversa - anche quando si tratta di provvedimenti giustificati da variazione del flusso di lavoro delle Commissioni o da dimissioni o pensionamenti del personale di segreteria - con la conseguenza che si può verificare che un dipendente del Ministero delle Finanze (oggi dell'Agenzia delle Entrate), che abbia partecipato alla attività di verifica o di accertamento, in caso di trasferimento presso una Commissione tributaria, coadiuvi il giudice investito del potere di