

Deve purtroppo rilevarsi un'assenza completa di tale rapporto tra Ministro dell'Economia e delle finanze e Consiglio di presidenza, che in più occasioni ha sollecitato incontri per un esame congiunto delle questioni più urgenti dell'amministrazione giudiziaria tributaria, quanto meno per un confronto sul merito delle soluzioni adottabili.

Purtroppo, dall'insediamento del secondo Consiglio di presidenza, ma anche negli ultimi due anni del Consiglio precedente, il Ministro non ha mai offerto alcuna disponibilità per un incontro, prima ancora che opportuno, doveroso.

Sono così tuttora rimasti insoluti problemi che si trascinano avanti da tempo.

Per richiamarne qualcuno, può farsi riferimento alla scadenza dell'incarico novennale dei giudici tributari che si verificherà il prossimo 31 marzo 2005, con il conseguente trasferimento contemporaneo di oltre quattromilaseicento giudici, se non interverrà una modifica legislativa che, mantenendo fermo il principio della temporaneità della funzione, eviti trasferimenti da una commissione ad un'altra.

Purtroppo la mancanza di una disamina congiunta di tale esigenza ha comportato fino ad oggi di considerare soltanto una situazione – ponte di proroga degli attuali incarichi per un altro biennio, in attesa di una soluzione definitiva.

Altro annoso problema tuttora aperto è quello del requisito anagrafico, richiesto per la nomina a componente delle Commissioni tributarie, in base al quale l'aspirante non deve aver superato il 72° anno di età (v. più compiutamente, *ultra*, p.te 3^a, par. 4.8). Vi sono stati casi in cui l'Organo di controllo contabile ha negato l'apposizione del visto sulla nomina dei vincitori di concorso, in quanto questi, pur essendo in regola alla data della delibera consiliare, al momento del controllo avevano superato il tetto dei 72 anni. Così è diventata determinante ai fini dell'acquisizione dell'incarico la tempestività o no con la quale l'Amministrazione conclude il procedimento di nomina, impedendola in caso di inerzia.

Tale interpretazione, peraltro suggerita dalla lettera della norma (“non aver superato al momento della nomina settantadue anni”: v. art. 7 Dlgs 545/1992), difficilmente giustificabile sul piano del rispetto dei principi costituzionali, impone anch'essa una modifica legislativa che sposti il computo dell'età anagrafica al momento della scadenza dei termini di presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

Anche su tale questione, fino ad oggi è mancata una qualsiasi possibilità di confronto, così come su quella relativa alla previsione per legge di criteri di nomina a giudice tributario con punteggi anche discrezionali, che facciano leva sull'attitudine, laboriosità e diligenza per l'attribuzione degli incarichi, specie direttivi e semidirettivi, che siano in grado di valorizzare le capacità, inclusa quella organizzativa, degli aspiranti in un'ottica di maggiore efficienza dell'esercizio della funzione giudiziaria.

Altro tema sul quale appare improcrastinabile una riflessione comune è quello della organizzazione del personale amministrativo delle Commissioni tributarie,

cui oggi non si riconosce la peculiarità del servizio prestato, che si concreta nell’indispensabile supporto dell’attività giurisdizionale, più che in compiti concernenti l’amministrazione finanziaria. La dipendenza, come il resto del personale, dall’unico Dipartimento per le politiche fiscali, oltre a non tener conto della specificità dei compiti del personale amministrativo delle Commissioni, appare per esso anche penalizzante rispetto alle aspirazioni di carriera ed all’acquisizione della specifica professionalità richiesta e rispetto alla quale nessuna iniziativa di formazione ed aggiornamento professionale è stata prevista dal Ministero, a differenza di quanto programmato per il rimanente personale destinatario di un’azione straordinaria di qualificazione, riqualificazione e formazione in vista del potenziamento dell’attività amministrativa esercitata (art. 3 D.L. 138/2002, conv. in L. 178/2002).

Pertanto una organizzazione autonoma del personale amministrativo delle Commissioni, oltre a giustificarsi per la specificità dell’attività espletata, si impone addirittura per garantire, anche nel momento organizzativo della funzione giudiziaria (oltre che in quello decisionale) la necessaria indipendenza dell’organo giudicante, in relazione agli effetti condizionanti che le strutture possano produrre sull’esercizio della giurisdizione.

E’ notorio che presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze si sta elaborando un nuovo regolamento per tutto il personale dell’Amministrazione e, quindi – è presumibile - anche di quello del Consiglio di Presidenza e delle Commissioni, ma a tutt’oggi nessuna informazione è stata data al Consiglio di Presidenza.

Per l’assetto del personale di detti organi sarebbe auspicabile una presa di contatto con il Consiglio, prima ancora della richiesta formale di parere sullo schema di regolamento, prescritto dall’art. 24 Dlgs. 545/1992, trattandosi di materia riguardante “il funzionamento delle Commissioni tributarie”. Una consultazione preventiva consentirebbe di tener conto anche di quelle indicazioni suggerite dall’esperienza maturata dal Consiglio nel campo dell’organizzazione dei servizi giudiziari.

Peraltro il Consiglio, con riferimento al personale di segreteria ebbe anche a segnalare da ultimo in data 8 luglio 2003 la necessità che al vertice fosse prevista per il Segretario Generale la qualifica di Dirigente Generale, al fine di realizzare la piena autonomia dei servizi di supporto dell’organo di autogoverno.

Quanto alle insufficienze lamentate nei confronti del Ministero, in relazione alle attribuzioni del Dipartimento per le politiche fiscali, pur dandosi atto della collaborazione prestata per le inaugurazioni dell’anno giudiziario tributario, celebraesi presso ogni sede di commissione tributaria regionale per la prima volta all’inizio dell’anno 2003, deve lamentarsi la scarsa attenzione mostrata ai problemi di personale non soltanto delle Commissioni, ma anche dello stesso Consiglio di presidenza che per l’importanza delle competenze ad esso demandate, ha necessità di un personale amministrativo altamente qualificato, oltre che motivato, tanto più che presso tale organo non sono previsti uffici di ricerca e di consulenza.

In relazione a tali esigenze, di particolare qualificazione e motivazione proprie del personale addetto, il Consiglio aveva deliberato, in data 30 settembre 2003, il rientro di quattro unità agli uffici di provenienza, per evitare il protrarsi di situazioni di disfunzione non compatibili con l'andamento dell'attività consiliare. Il Dipartimento per le politiche fiscali, dopo aver ignorato del tutto la suddetta delibera, disponeva il rientro di una sola unità per poi sospendere il relativo provvedimento.

Tale atteggiamento oltre a non trovare alcuna giustificazione sul piano giuridico, nulla ostando alla revoca di un distacco, per non essere il personale del Consiglio inquadrato in una pianta organica, ma soltanto prelevato dal contingente assegnato alle Commissioni tributarie (art. 30 D.Lgs. n. 545/92), ha integrato una grave lesione del prestigio e dell'efficienza del Consiglio, con ricaduta negativa su tutto il personale anche nei rapporti con la dirigenza amministrativa.

In qualche Commissione si è anche riscontrato che il personale amministrativo è stato addirittura adibito ad organo periferico dell'Amministrazione, con una palese incompatibilità con il servizio giudiziario espletato.

Scarsa attenzione si è registrata anche per la sistemazione logistica di alcune Commissioni o perché allocate in ambienti assolutamente inidonei (Commissioni di Potenza, Vibo Valentia, Savona, Cosenza, Gorizia, Brescia, Mantova, Varese, Siena, Cagliari, Nuoro, Enna) o fatiscenti (Commissione di Palermo) o addirittura sottoposte a procedure di sfratto (Commissioni di Roma, Sezioni staccate di Foggia della Commissione regionale della Puglia; v. anche *ultra*, p.te 2[^], par. 5). Si è, in un caso, ipotizzato il trasferimento della sede della Commissione in comuni limitrofi, ma si è fatto presente l'ostacolo costituito dal disposto di legge (art. 1 DLgs. 545/1992), che colloca la sede delle Commissioni provinciali nel capoluogo di provincia e quella delle Commissioni regionali nel capoluogo di regione.

Inoltre, in alcuni casi, la permanenza delle Commissioni tributarie nelle sedi occupate è consentita dalla disponibilità dell'Ente locale che si è fatto carico di sostenere il relativo onere economico.

La disattenzione per l'allocazione delle Commissioni è altresì dimostrato dalla mancata istituzione, fino ad oggi, dell'aumento delle Sezioni staccate in Lecce ed in Catania delle Commissioni regionali rispettivamente della Puglia e della Sicilia, nonostante che il Consiglio abbia espresso parere favorevole con delibera risalente al 20 maggio 2003.

Riguardo alle Commissioni la carenza di personale è particolarmente avvertita in uffici nei quali ancora permane un sovraccarico di lavoro (si pensi alla Commissione di Cosenza che registra un carico contenzioso di altre 80.000 processi) e, più in generale, per taluni compiti, per i quali scarseggia la presenza di impiegati aventi la qualifica richiesta (v. *ultra*, p.te 2[^], par. 4). Si intende fare riferimento soprattutto all'attività di assistenza di udienza alla quale sono destinati impiegati aventi l'ex VII e VI qualifica funzionale, in mancanza dei

quali, fino ad oggi si è provveduto con impiegati della ex V qualifica funzionale, sostituzione, questa, non consentita, a seguito di una nota del Dipartimento delle politiche fiscali che ne faceva divieto, sia pure per motivi legittimi, senza tuttavia prospettare soluzioni alternative.

Peraltro, potrebbe ovviare a tali esigenze il personale in soprannumero delle Agenzie, in particolare di quella del Demanio, ma gli accordi intervenuti tra le Organizzazioni sindacali e l'Amministrazione (protocollo sottoscritto il 22 dicembre 2003) non consentono il trasferimento di detto personale agli uffici amministrati dal Dipartimento per le politiche fiscali.

Conclusivamente, per un sistema di giustizia tributaria adeguato ed efficiente è necessario per le scelte più rilevanti un raccordo più intenso tra Ministro dell'Economia e delle Finanze e Consiglio di Presidenza, che è in grado di offrire un prezioso contributo per l'esperienza maturata sui problemi organizzativi di tale settore di giudiziario.

Occorre inoltre una più consapevole collaborazione da parte del Dipartimento delle politiche fiscali circa il ruolo e la funzione delle Commissioni tributarie, cui è demandato, come quarta giurisdizione, il contenzioso su interessi di rilevanza costituzionale dai quali dipende il corretto svolgimento dell'ordinamento tributario, e, in definitiva, della pubblica finanza.

6. La formazione dei magistrati.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ha ritenuto opportuno innovare le prassi finora seguite per l'elaborazione del programma annuale di formazione professionale dei giudici tributari. Questo, infatti, non è stato soltanto il risultato di un lavoro tecnico -scientifico realizzato nell'ambito della Terza Commissione, ma ha inteso da un lato, attuare le linee guida individuate dal Consiglio e da questo assegnate alla Commissione quali obiettivi culturali ed operativi da perseguire; dall'altro lato, soddisfare le esigenze espresse dai destinatari della stessa formazione.

Per realizzare il duplice fine del massimo coinvolgimento del Consiglio, quale soggetto erogatore della formazione, e dei magistrati tributari, quali destinatari della stessa, si sono individuate due strade: la più ampia consultazione attraverso una serie di contatti (con le Università e con le Associazioni) con formazioni individuate come le più idonee per acquisire il quadro preciso delle attività ritenute maggiormente necessarie e significative; ed un dibattito consiliare seguito da una risoluzione, che ha individuato gli obiettivi e i contenuti culturali della formazione, tradotto concretamente nel programma svoltosi poi nel successivo anno 2004.

Nel corso dell'anno 2003 l'attività formativa si è tradotta nella partecipazione a due corsi organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura, ed aperti ad un esiguo numero di magistrati tributari (cinque per ciascun corso). Detti corsi

sono stati espletati il primo dal 7 al 9 aprile 2003 (sul “Controllo degli atti da parte degli organi di giustizia costituzionale e comunitaria”), ed il secondo dal 13 al 15 novembre (su “Il punto sulla giustizia civile”).

Ancorché non strettamente legata all’anno in trattazione, si ritiene opportuno far menzione dell’organizzazione – maturata peraltro proprio nel secondo semestre del 2003 – del corso di aggiornamento professionale avviatosi nel primo semestre del 2004, dovuto alla collaborazione intercorsa tra questo Consiglio di Presidenza, la Scuola superiore dell’Economia e delle Finanze e la Seconda Università di Napoli – Scuola di Ateneo “Jean Monnet” per l’Alta Formazione Europea. Detto corso, di durata annuale, è stato articolato in sei moduli di due giornate continuative per mese (venerdì e sabato), per complessive 96 ore di lezioni frontali, svoltesi a San Leucio (Caserta), e tenute da docenti universitari ed esperti di chiara fama italiani e stranieri, nel primo semestre dell’anno 2004; le lezioni sono peraltro state integrate da varie conferenze, per almeno 25 ore aggiuntive.

L’esperienza di San Leucio, con oltre 160 iscritti al primo anno di corso, l’intensa e quasi appassionata partecipazione di tanti magistrati provenienti da tutta Italia, rappresentano una ulteriore evidente prova dell’attenzione che la categoria dedica alla formazione professionale.

PARTE SECONDA
LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

1. Il giudizio di Cassazione.

Con la scomparsa della Commissione tributaria centrale – la quale, ancorchè in attività, si occupa esclusivamente dello “smaltimento” dei ricorsi, quasi tutti ultradecennali, ancora giacenti innanzi ad Essa - si è venuto a modificare in misura sensibile il rapporto tra la giurisdizione tributaria di merito e la Corte di Cassazione.

La creazione di una apposita sezione civile della Suprema corte, specializzata in materia tributaria, ha costituito un obiettivo rafforzamento della giurisdizione tributaria complessivamente intesa. Le due diverse strutture – Commissioni di merito da un lato, sezione specializzata della Corte di Cassazione dall’altro – pur soggette a due diversi organi di autogoverno, hanno consentito la realizzazione di una sinergia dagli effetti certamente benefici sull’intero contenzioso. La circostanza che i Magistrati dei due plessi provengano da sistemi di reclutamento e di formazione affatto diversi rappresenta, a giudizio di questo Consiglio, un fattore di arricchimento della funzionalità del servizio non già da comprimere, bensì da perfezionare ed esaltare.

In altri termini, l’ipotesi di affidare la giurisdizione tributaria di merito esclusivamente a magistrati professionali – con la creazione di un *corpus* di magistrati tributari “di carriera”, ovvero con la creazione di sezioni specializzate operanti presso i Tribunali ordinari – deve essere decisamente respinta, massimamente alla luce degli indiscutibili risultati positivi raggiunti (abbattimento, a costi assolutamente minimi, dell’elefantico contenzioso fiscale accumulatosi anteriormente al 1996). Va pertanto riconosciuta la funzionalità delle attuali Commissioni tributarie, in cui le diverse esperienze professionali ed gli apporti culturali provenienti da ambiti diversi ma complementari, contribuiscono a conferire alla giurisdizione tributaria una efficienza pressochè unica nel panorama giudiziario nazionale.

E tuttavia, appare indispensabile rafforzare ogni iniziativa rivolta alla crescita di un fertile rapporto culturale tra la sezione tributaria della Corte di Cassazione e le Commissioni tributarie di merito, in special modo le regionali, al fine di perfezionare l’aggiornamento dei giudici tributari e di favorire un costruttivo scambio di esperienze fra le diverse componenti della magistratura tributaria.

Su questo punto, non è fuori luogo evidenziare – come già nella passata Relazione – l’opportunità della creazione di un apposito Ufficio presso il Consiglio di presidenza, che provveda al coordinamento ed all’integrazione delle massime provenienti dalle Commissioni tributarie regionali e le raffronti con quelle in materia tributaria della Suprema Corte. Nel contempo, andrebbero perfezionati i sistemi di raccolta e di elaborazione della giurisprudenza delle Commissioni tributarie regionali, ad oggi nota solo frammentariamente per lo più grazie all’impegno personale e volontaristico di alcuni magistrati tributari.

2. L'attività giurisdizionale delle Commissioni.

2.1. *I dati statistici.* Anche quest'anno l'esame dei dati statistici relativi all'anno 2003 riconferma la tendenza alla riduzione dei procedimenti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie, ad ulteriore conferma della funzionalità e dell'efficienza del sistema.

I procedimenti sopravvenuti nel corso dell'anno 2003 sono stati 253.159, a fronte dei 379.744 ricorsi con pronunciamenti definitivi depositati nel corso dello stesso anno. I ricorsi pendenti sono pertanto diminuiti dai 947.366 al 1° gennaio 2003, a 794.245 al 31 dicembre dello stesso anno.

Dai 309.144 ricorsi presentati alle Commissioni tributarie provinciali nell'anno 2002 si è passati ai 205.501 presentati innanzi alle medesime CC.TT.PP. nell'anno 2003. Gli appelli proposti innanzi alle Commissioni tributarie regionali sono passati dai 67.603 del 2002 ai 47.658 del 2003.

Anche per l'anno in esame – come già verificatosi negli anni precedenti – è confermata l'efficienza della giurisdizione tributaria; ed anzi, il numero delle pendenze nel corso dell'anno di riferimento è diminuito di 153.121 unità, rispetto ad una diminuzione di 123.249 unità verificatasi nell'anno 2002. Dunque, ancora un incremento di “produttività” delle CC.TT, con un ulteriore abbassamento dei 14 mesi mediamente necessari, nel 2002, ad esaurire i due gradi di merito.

Si confida che questo dato, che non si esita a definire di “eccellenza” nel disastrato panorama giurisdizionale nazionale, sia considerato con la massima attenzione da parte del potere politico.

2.2. *L'attività delle Commissioni tributarie regionali.*

Anche i dati provenienti dalle Commissioni tributarie regionali sono assolutamente in linea con la tendenza alla riduzione dell'arretrato. La “palma” della Commissione regionale con il maggior numero di sentenze pro-capite spetta alla C.T.R. Umbria, con una media di 68 decisioni per giudice. In altre Commissioni tributarie regionali la media risulta più bassa non per una minore attitudine dei magistrati tributari all'espletamento delle proprie funzioni, ma in ragione delle minori giacenze, frutto della elevata produttività degli anni precedenti. Così, la C.T.R. di Napoli si attesta ad una media pro-capite di 49 sentenze; la C.T.R. di Trieste a 36; la C.T.R. di Cagliari a 26; la C.T.R. dell'Aquila a 23. Volendo attestarsi su una media nazionale, si ha che ogni giudice tributario d'appello ha trattato 8,2 ricorsi per udienza, con una punta massima per la C.T.R. Umbria, con 25,66 ricorsi trattati.

Un quadro riassuntivo concernente le Commissioni tributarie regionali fornisce i seguenti dati:

- a) procedimenti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie regionali al 31 dicembre 2002: n° 147.064;
- b) numero ricorsi sopravvenuti nel periodo 1° gennaio 2003- 31 dicembre 2003: n° 47.658;

- a) decisioni pronunciate nel periodo 1° gennaio 2003-31 dicembre 2003:
n° 38.136
- b) pendenze risultanti al 31 dicembre 2003: n° 144.460.

1.3. L'attività delle Commissioni tributarie provinciali.

L'analisi dei dati provenienti dalle Commissioni tributarie provinciali conferma il dato di fondo, riassumibile nell'eccellente funzionalità delle Commissioni tributarie.

L'arretrato giacente presso le Commissioni tributarie provinciali è, salvo minime eccezioni, in costante discesa, come del resto è facilmente deducibile confrontando i dati della presente Relazione con gli analoghi dati forniti per lo scorso anno. Al riguardo, si riporta il numero dei ricorsi giacenti al 31 dicembre 2003 presso le 15 Commissioni tributarie provinciali con maggiore arretrato (raffrontato, in parentesi, al numero dei ricorsi giacenti presso le stesse C.T.P. al 31 dicembre 2002):

1) ROMA	126.435 (al 31.12. 02: 164.003);
2) COSENZA	80.357 (84. 250)
3) NAPOLI	46.084 (55.665)
4) BARI	42.436 (53.156)
5) TARANTO	32.715 (28.973)
6) PALERMO	29.881 (30.418)
7) MESSINA	22.203 (23.198)
8) BOLOGNA	21.291 (37.613)
9) CATANIA	20.694 (20.066)
10) VARESE	15.985 (21.713)
11) MILANO	13.102 (12.967)
12) FOGGIA	11.769 (17.774)
13) GENOVA	10.225 (16.447)
14) LUCCA	8.924 (15.357)
15) LATINA	8.109 (11.640).

Anche quest'anno è opportuno specificare che dai dati sopra esposti non si deve erroneamente dedurre che la produttività dei magistrati in servizio presso le Commissioni dianzi indicate sia inferiore a quella dei loro colleghi di altre Commissioni; piuttosto, è vero il contrario, come del resto è deducibile dal raffronto dei dati relativi al numero di sentenze mediamente pronunciate, nell'anno in trattazione, da ogni magistrato in servizio nelle 15 C.T.P. che registrano una maggiore produttività *pro capite*:

1) TARANTO (media personale sentenze depositate)	212
2) VICENZA	200
3) BOLOGNA	180
4) NAPOLI	170
5) CATANIA	147
6) CAGLIARI	146

7) ROMA	143
8) LUCCA	142
9) CATANZARO	141
10) ISERNIA	127
11) FOGGIA	123
12) LATINA	122
13) BARI	118
14) FROSINONE	117
15) CASERTA	116.

Il dato relativo al numero di ricorsi trattati per udienza è pari ad una media nazionale di 12 cause per udienza, con una punta massima registrata nella C.T.P. di Isernia, con 33 ricorsi mediamente trattati per udienza.

Infine, meritano attenzione anche i dati relativi alle decisioni assunte in sede cautelare, ex art. 47 del D.lgs. n° 546/’92.

Allo stato, questa attività viene svolta esclusivamente dai giudici di primo grado (peraltro, se ne auspica l'estensione anche ai giudici di secondo grado: v. *ultra*, p.te 3^, par. 3.2). Essa ha comportato l'esame, nel corso dell'anno 2003, di n° 62.421 istanze (76.026 nel 2002). Percentualmente, le domande di sospensiva che hanno trovato accoglimento sono state il 34,9% del totale, rispetto al 37,6% dello scorso anno.

Conclusivamente, l'analisi dei dati relativi allo svolgimento dell'attività giurisdizionale dimostra un livello medio di diligenza e laboriosità assolutamente encomiabili. Benchè al dato medio sia peraltro doveroso affiancare i casi – piuttosto diffusi nella pratica – in cui i titolari di funzioni direttive e semi direttive (Presidenti di commissione e di sezione) si astengono dall'essere relatori, ed ancor più, estensori di sentenze e/o di ordinanze; al più, si ricava (beninteso, con le dovute eccezioni) che i predetti titolari ne redigano un numero assai limitato rispetto ai giudici “a latere”. Ciò accade nonostante il fatto che ad essi è riservata una quota parte dei compensi aggiuntivi, proprio in relazione alla titolarità della funzione direttiva o semi direttiva.

Invero, questo Consiglio si è già trovato nelle condizioni di dover segnalare, nella scorsa Relazione, questa censurabile tendenza, pur nella consapevolezza che la limitazione della stessa rientra principalmente nelle competenze – e nel senso di responsabilità istituzionale – dei Presidenti di Commissione.

2.4. *Le percentuali.*

Finalmente, sempre dalle Relazioni presentate al consiglio dai Presidenti di Commissione tributaria si deducono i dati relativi alla soccombenza in giudizio dell'Amministrazione finanziaria nel corso dell'anno 2003.

La percentuale di soccombenza, anche parziale, dell'Amministrazione si attesta al 59,24 % in primo grado; in appello, la percentuale subisce un lievissimo incremento, attestandosi al 60 %. Si tratta di un dato che dovrebbe indurre il Legislatore alla riflessione circa il grado di efficienza complessiva

dell'A.F., sia sotto l'aspetto dell'attività amministrativa, sia sotto quello della difesa dei suoi atti innanzi alla giurisdizione. A tale ultimo riguardo - massimamente per quanto attiene alle cause trattate in pubblica udienza - si deve sottolineare che, come si ricava dalle Relazioni dei Presidenti di commissione, la qualità della difesa dell'Amministrazione appare spesso insufficiente. Si aggiungano poi i frequenti casi in cui l'A.F., pur costituita, non compare in udienza; o addirittura, quelli in cui non si costituisce affatto.

Come per l'anno scorso, sembra utile riportare i dati a partire "dall'alto" (lett. A, nel senso di ordinare la graduatoria in senso decrescente circa la soccombenza dell'A.F.) e "dal basso" (lett. B, ovvero indicando, in senso crescente, le dieci CC.TT. in cui l'Amministrazione è riuscita vittoriosa in percentuale maggiore).

A) 1. CTP Imperia	(% soccombenza A.F.)	77,48
2. CTP Piacenza		77,08
3. CTR Campobasso		77,06
4. CTP Siracusa		76,99
5. CTP Terni		76,51
6. CTR Aosta		76,47
7. CTP Crotone		76,19
8. CTP Chieti		75,85
9. CTP Avellino		75,62
10. CTP Catanzaro		75,58.
 B) 1. CTP Verbania		17,54
2. CTP Cuneo		32,63
3. CTP Vibo Valentia		34,74
4. CTP Oristano		36,36
5. CTP Cagliari		36,36
6. CTP Ravenna		36,56
7. CT II gr. Trento		37,07
8. CTP Belluno		37,50
9. CTP Alessandria		39,43
10. CTP Modena		39,95.

3. Il personale delle Commissioni tributarie.

La diminuzione del carico di lavoro pendente innanzi agli organi giurisdizionali tributari di merito ha condotto l'Organo di autogoverno a ridurre ulteriormente, rispetto agli anni precedenti, il numero di posti messi a concorso per sopperire alle vacanze sopravvenute.

Come più puntualmente si può ricavare dalle tabelle finali indicate alla presente Relazione, il numero dei magistrati tributari in servizio al 31 dicembre

2003 è di 5.948 unità, di cui 1.093 Presidenti di Commissione e di sezione, 1026 vice Presidenti di sezione, e 3.829 giudici.

Alla stessa data risultano vacanti complessivamente 297 posti di Presidente di Commissione e di sezione; 354 posti di vice Presidente di sezione; e ben 1676 posti di giudice nelle varie CC.TT.

Evidentemente, le Regioni in cui si manifestano i maggiori vuoti in organico sono quelle a maggiore densità di province, o comunque, di Commissioni tributarie con maggior numero di sezioni. Più in dettaglio, si riportano le vacanze risultanti per alcune delle predette Regioni. Sicuramente, la Regione con maggior numero di vacanze in organico è la Lombardia, ove (al 31.12.'03) risultano sguarniti 39 posti di Presidente di Commissione o di sezione; 57 posti di vice Presidente di sezione, e 231 posti di giudice. Segue la Campania, in cui mancano 35 Presidenti, 42 vice Presidenti, e 164 giudici. Segue ancora il Lazio, ove sono vacanti 38 posti da Presidente, 26 da vice Presidente, e 149 posti da giudice.

Non mancano, peraltro, Regioni in cui, a fronte di organici numericamente inferiori, le vacanze risultano proporzionalmente maggiori. È il caso della Liguria, che con sole cinque Commissioni (per un organico totale di 366 magistrati), vede mancare 16 Presidenti, 25 vice Presidenti di sezione, e 96 giudici, con una percentuale complessiva prossima al 38%. O del Veneto, che vede mancanti 21 Presidenti, 36 vice Presidenti, e 143 giudici: in tutto, 200 giudici su 564 in organico (oltre il 35%). O, ancor più, della Provincia autonoma di Bolzano, dove su un organico di 54 magistrati, ne risultano mancanti 26 (oltre il 48%);

Per concludere, è evidente che solo l'ottimo livello di produttività delle Commissioni, in tema di smaltimento del pregresso arretrato, ha consentito e consente, pur con le attuali vacanze, di garantire in ogni caso la funzionalità del servizio, senza essere costretti a bandire nuovi concorsi. Pur tuttavia, come meglio si illustrerà più innanzi (p.te III, par. 4.4), ove il Legislatore non dovesse accogliere la proposta di introdurre anche nell'ordinamento giudiziario tributario l'istituto del trasferimento, a questo Consiglio non resterà che supplire alle difficoltà correlate alle attuali vacanze – alle condizioni e con i limiti propri dello strumento - con l'istituto dell'applicazione, ovvero con un limitato ricorso a nuovi reclutamenti.

4. Il personale amministrativo.

Il personale degli Uffici di Segreteria delle Commissioni tributarie è attualmente gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base della dotazione organica prevista, per ciascuna Commissione, dal D.M. 21 dicembre 2001 (in G.U. n° 91 del 18 aprile 2002).

Rispetto all'anno 2002 – in cui erano rilevabili esuberi minimi, assommanti a poche unità – i dati relativi al 2003 evidenziano una diminuzione del personale

delle Segreterie, con l'aggravante che detta diminuzione ha la sua maggiore consistenza nel profilo C1, vale a dire quello riguardante il personale legittimato a svolgere le mansioni che più propriamente attengono all'espletamento del servizio giurisdizionale (assistenza ai Collegi in udienza, verbalizzazione, etc.).

Per fornire un quadro riassuntivo e schematico, va detto che i dipendenti effettivamente in servizio al 31 dicembre 2003 ammontano a 2.421 unità, su una pianta organica di 2.485 unità.

Sul totale, si riscontra un lievissimo esubero nei profili A1 e B1 (in tutto, +17 unità); il profilo B2 registra 20 unità in meno, mentre il B3 è in assoluta parità.

L'area "direttiva" – come già anticipato – evidenzia le carenze più rilevanti: il profilo C1 difetta di 51 unità; il profilo C2 è in parità; quello C3 è carente per 8 unità. Mancano, infine, due unità nell'area dirigenziale (Alla C.T.R. di Ancona ed alla C.T.R. di Trieste).

Oltre al dato numerico, ciò che va segnatamente rimarcato in questa sede è che le suddette carenze, allocate massimamente tra il personale che svolge funzioni di cancelleria in pubblica udienza o in camera di consiglio, sono suscettibili di riflettersi negativamente proprio in quelle attività in cui maggiormente è necessaria una adeguata preparazione professionale. Il ricorso all'utilizzo di personale inquadrato in qualifiche inferiori, cui mediamente si ricorre, non sempre è sufficiente ad assicurare un adeguato livello della prestazione, e costringe frequentemente i Presidenti dei Collegi ad interventi correttivi, a tutto discapito dell'efficienza e della rapidità dei tempi di udienza.

Sotto diverso profilo, anche quest'anno ritiene di dover richiamare l'attenzione del Legislatore sull'anomalia derivante dall'essere il predetto personale amministrativo in rapporto organico e di servizio con la parte pubblica resistente in giudizio (eccezion fatta per i tributi locali e per altri tributi minori). In parole più chiare, la dipendenza del personale di supporto da una delle parti in causa è suscettibile di ingenerare, nell'opinione pubblica, perplessità che si riflettono inevitabilmente sull'immagine di terzietà della giurisdizione tributaria. Quando poi a ciò si aggiungono, per le cause più varie, situazioni conflittuali (fortunatamente limitate) tra Presidenti delle Commissioni e Direttori delle rispettive Segreterie, oltre all'immagine rischia di essere compromessa anche la funzionalità del servizio.

Si ribadisce, pertanto, che la creazione di un autonomo ruolo per il personale delle Segreterie delle CC.TT., sotto una dirigenza sufficientemente autonoma dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che curi massimamente l'aggiornamento e la preparazione professionale del predetto personale potrebbe senz'altro apparire rispetto alle problematiche fin qui evidenziate.

5. Le strutture materiali.

L'esame delle relazioni presentate a questo Consiglio dai Presidenti delle Commissioni tributarie evidenzia, come dato complessivo, una situazione leggermente migliorata rispetto a quanto denunciato lo scorso anno per quanto attiene alla sistemazione logistica delle Commissioni tributarie.

Permangono, tuttavia, situazioni localmente deficitarie – ed in qualche raro caso, anche gravemente deficitarie (es. CTP Palermo) –, in linea di massima retaggio di deficienze pregresse. E' il caso delle Commissioni tributarie provinciali di Varese, di Savona, di Brescia, di Cagliari, di Vercelli, di Potenza, di Trieste, di Lodi. Tra le Commissioni tributarie regionali, è descritta come gravemente deficitaria l'allocazione della C.T.R. di Potenza.

Per altro verso, tra le situazioni positivamente risoltesi, è opportuno segnalare il caso della C.T.P. di Napoli, che per la sua gravità era stato segnalato espressamente nella passata Relazione.

Anche quest'anno è opportuno ribadire l'utilità di un intervento normativo che consenta il trasferimento della sede delle Commissioni al di fuori del capoluogo di Provincia – nei casi in cui ciò risulti necessario – in forza di provvedimento amministrativo, senza che all'uopo si renda necessario (come lo è oggi) l'intervento del Legislatore.

E' appena il caso di citare le disfunzioni e le carenze, anch'esse oggetto di specifica menzione in molte delle relazioni dei Presidenti di C.T., relative ad arredi, strumentazione (fotocopiatrici, computer, etc.), disponibilità di testi e di riviste giuridiche specializzate, ed altro ancora.

Conclusivamente, la risoluzione delle questioni pur per sommi capi descritte nel presente paragrafo non può prescindere dallo stanziamento che lo Stato destinerà al settore. E' convincimento del Consiglio che, pur nel difficile quadro economico nazionale, uno stanziamento minimo di circa 60/65 milioni di euro potrebbe risultare bastevole a porre rimedio alle lamentate disfunzioni.

PARTE TERZA LE RIFORME NECESSARIE

1.- Premessa

Pur nel rispetto delle prerogative del Parlamento, e delle funzioni che la legge attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Consiglio di Presidenza ritiene doveroso constatare – in apertura della parte dedicata alle riforme di cui la giurisdizione tributaria necessita, e di cui il Consiglio stesso è l'interprete – che il Legislatore non ha inteso provvedere all'emanazione di alcuna delle misure legislative ritenute necessarie già nella Relazione per l'anno 2002.

Sulla base di tale constatazione, non deve sorprendere il fatto che molte (se non tutte) le richieste che il Consiglio sottopone quest'anno all'attenzione del Legislatore ricalcano pressochè integralmente le istanze già in passato rappresentate.

A ciò quest'Organo di autogoverno deve purtroppo aggiungere un forte "grido d'allarme" derivante dalla imminente approssimarsi della scadenza del termine del 31 marzo 2005, all'indomani del quale – in assenza di un sollecito intervento del Legislatore, anch'esso già invocato nella passata Relazione – non è fuori luogo paventare addirittura la pressochè generale interruzione dell'attività giurisdizionale tributaria.

2. Il confine tra prestazioni patrimoniali e prestazioni tributarie (con particolare riferimento ai tributi locali).

2.1. *Entrate tributarie e processo* - La nuova dizione normativa contenuta nell'art. 2 del D.lgs n° 546/1992, come sostituito dall'art. 12, co. 2, della legge 28 dicembre 2001, n° 448, ha attribuito un (ulteriore) considerevole rilievo pratico alla (difficile ed incerta) individuazione del confine tra prestazioni di carattere tributario e prestazioni patrimoniali di "altra natura" a vantaggio di una "entità" pubblica.

Simile "actio finium regundorum" assume specifica attualità nel settore della finanza locale, ove il legislatore è andato rimaneggiando e connotando con il termine "tariffa" e "canone" numerosi oneri patrimoniali gravanti sui privati, e che fino a ieri erano pacificamente qualificati come tributi.

Si pone così il problema di stabilire se è quando sotto la scorsa della prestazione privatistica tariffaria batte ancora il "cuore antico" della tassa o imposta (e quindi sopravviva la giurisdizione delle commissioni tributarie), e quando invece il relativo rapporto sostanziale sia stato "privatizzato" ed il contenzioso sia conseguentemente trasmigrato nella giurisdizione ordinaria. E

dunque in primo luogo appare necessario tentare di definire la nozione di "tributi di ogni genere e specie".

2.2 Le prestazioni tributarie - Nel moderno stato "sociale" l'apparato pubblico provvede ad un gran massa di servizi a vantaggio della collettività e dei singoli, ed acquisisce i mezzi economici per affrontare simili oneri con molteplici strumenti.

Alcuni di questi strumenti hanno natura squisitamente privatistica: l'apparato pubblico "incassa" cioè il corrispettivo di beni o di servizi che i privati volontariamente acquistano. Ed il relativo introito non trova fondamento in una "pubblica superiorità", cioè nei poteri di imperio che fanno capo, in ultima analisi, allo Stato. In applicazione di questi principi sembrerebbe non abbia natura tributaria la retta che si deve versare per mandare i bambini all'asilo pubblico, o la spesa per il francobollo, o ancora il pagamento del canone dell'acqua .

Per converso, le entrate tributarie hanno natura pubblicistica e poggiano sulla potestà impositiva o comunque su quella che si denomina "pubblica supremazia"; perciò si sottraggono allo schema privatistico della domanda di una prestazione da parte del privato, e del corrispondente obbligo a suo carico di un corrispettivo (magari ridotto per ragioni "politiche"), ma pur sempre sinallagmatico rispetto al vantaggio ricevuto.

Naturalmente, volendo individuare le entrate specificamente tributarie, si debbono enucleare e distinguere le ipotesi in cui la "pubblica supremazia" viene esercitata allo scopo di sopperire a "pubbliche spese", separandole da quelle in cui la richiesta di un esborso in denaro ha una funzione punitiva, che fuoriesce dagli scopi fiscali; pur se le somme percepite siano destinate a finanziare servizi pubblici. Così come accade per le sanzioni per violazione del codice della strada, o per la destinazione sociale dei beni confiscati ai sospetti mafiosi.

In altre parole, il tributo consiste in una prestazione patrimoniale imposta, caratterizzata dal fatto di esser destinata a concorrere alle spese pubbliche. Si tratta, quindi, di un pagamento a titolo definitivo e senza indennizzo, il cui obbligo sorge al fine di consentire il procacciamento di mezzi finanziari per il fabbisogno pubblico.

Pertanto pare si debba riconoscere, in conformità del resto all'indirizzo giurisprudenziale prevalente, la intrinseca natura tributaria dell'esborso che concorre a finanziare un servizio di cui il privato bensì si avvantaggia senza però aver chiesto di usufruirne, e senza potervi rinunciare

2.3 La giurisdizione del giudice tributario - Le considerazioni sostanziali svolte nel precedente paragrafo sembra debbano prevalere su considerazioni puramente nominalistiche e quindi non si possa di considerare come entrata di diritto privato tutto ciò cui il legislatore "appiccichi" una terminologia privatistica.

Appare preferibile, in somma, aderire ad una concezione sostanzialistica, in conformità alla natura "rigida" della nostra Costituzione, che non consente di "scavalcare" le disposizioni che regolano le iniziative pubbliche facendo ricorso a terminologie privatistiche che non trovano rispondenza nella sostanza delle cose. E si può ricordare come la giurisprudenza della Corte di Cassazione abbia - di recente - respinto alcuni tentativi di sottrarre erogazioni finanziarie da parte di enti pubblici alle forme di controllo proprie della utilizzazione del denaro pubblico, semplicemente facendo gestire tali erogazioni da strutture societarie costituite in forme private (società per azioni) ma in realtà di pertinenza pubblica (con azioni possedute esclusivamente da enti pubblici).

Quando poi si conclude che un determinato rapporto conserva natura sostanziale tributaria, si deve riconoscere la giurisdizione in sede contenziosa delle Commissioni tributarie; a meno che non vi sia una esplicita indicazione legislativa in senso contrario (sempre possibile dal momento che la giurisdizione tributaria non gode della tutela costituzionale). Una disposizione specifica può essere rinvenuta negli art. 442 e 444 del codice di procedura civile, che devolvono al giudice ordinario, con rito del lavoro, le controversie in materia di assicurazioni sociali, e dei corrispondenti obblighi contributivi del datore di lavoro; nonchè, secondo la giurisprudenza, di contribuzioni a carico dei privati professionisti. La disposizione legislativa in materia di giurisdizione scavalcherebbe dunque tutte le considerazioni di sostanza; anche quelle basate sull'indubbio parallelismo fra queste contribuzioni e il contributo per il servizio sanitario nazionale esplicitamente devoluto alla giurisdizione tributaria. Sempre che non si ritenga che la legge del 2001 abbia modificato gli artt. 442 e 444 del codice di procedura civile.

Una situazione analoga si configura poi in relazione al contributo per il rilascio del permesso di costruire, previsto dall'art. 16 del D.P.R. 380/2001 (art. 34 D. Legs 80/1998).

Prestazione contributiva previdenziale e contributo per il rilascio del permesso per costruire hanno dunque natura tributaria, come dimostra il fatto che esse prescindono dall'interesse del singolo alle prestazioni corrispettive, e dunque assumono la natura di forme di finanziamento di un pubblico servizio: tanto che i versamenti contributivi sono dovuti anche quando il soggetto "assicurato" non tratta da essi alcun beneficio. Quindi la qualifica fiscale è anche più marcata di quella propria dei contributi consortili, di cui è pacifica la natura tributaria; e dei contributi per le stazioni sperimentali per le industrie. E simile constatazione, pur in presenza di una specifica disposizione che esclude il relativo contenzioso dalla giurisdizione delle Commissioni tributarie, non è priva di rilievo anche sotto il profilo processuale. In quanto consente di affermare che la eventuale attribuzione alla giurisdizione tributaria di competenza in materia non urterebbe con il divieto costituzionale di istituire nuove giurisdizioni speciali (come invece urterebbe ad esempio una norma che devolvesse alle commissioni tributarie il risarcimento danno per l'infortunistica stradale).