

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLV

n. 4

RELAZIONE SULL'ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEGLI ORGANI DI GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

(Anno 2003)

(Articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(SINISCALCO)

Trasmessa alla Presidenza il 3 febbraio 2005

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
PARTE PRIMA – <i>L’attività consiliare</i>	»	9
1. <i>L’attività relativa allo status dei magistrati tributari</i>	»	9
1.1. L’attività della 1 ^a Commissione	»	9
1.2. I concorsi per la copertura dei posti vacanti banditi nell’anno 2003 e l’attività ad essi connessa	»	9
1.3. I procedimenti per l’accertamento delle incompatibilità	»	10
2. <i>L’attività disciplinare</i>	»	11
2.1. La Commissione disciplinare	»	11
2.2. I dati	»	12
3. <i>Il contenzioso</i>	»	13
3.1. L’attività relativa al contenzioso	»	13
3.2. Le impugnazioni avverso le delibere del Consiglio	»	13
4. <i>L’attività regolamentare e consultiva</i>	»	14
4.1. L’attività di normazione secondaria	»	14
4.2. Le Risoluzioni	»	14
4.3. I pareri	»	14
4.4. Le risposte ad interrogazioni parlamentari	»	15
5. <i>I rapporti tra Ministero dell’Economia e delle Finanze e Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria</i>	»	15
6. <i>La formazione dei magistrati</i>	»	20

PARTE SECONDA — <i>La Giurisdizione Tributaria</i>	Pag.	22
1. <i>Il giudizio di Cassazione</i>	»	22
2. <i>L'attività giurisdizionale delle Commissioni</i>	»	23
2.1. I dati statistici	»	23
2.2. L'attività delle Commissioni Tributarie regionali ..	»	23
2.3. L'attività delle Commissioni Tributarie Provinciali .	»	24
2.4. Le percentuali	»	25
3. <i>Il personale delle CC.TT.</i>	»	26
4. <i>Il personale amministrativo</i>	»	27
5. <i>Le strutture materiali</i>	»	29
PARTE TERZA — <i>Le riforme necessarie</i>	»	30
1. <i>Premessa</i>	»	30
2. <i>Il confine tra prestazioni patrimoniali e prestazioni tributarie (con particolare riferimento ai tributi locali)</i>	»	30
2.1. Entrate tributarie e processo	»	30
2.2. Le prestazioni tributarie	»	31
2.3. La giurisdizione del giudice tributario	»	31
2.4. Il limite della giurisdizione tributaria	»	33
2.5. Segue: la privatizzazione della TARSU e la soppressione del canone di depurazione	»	34
2.6. I canoni	»	36
2.7. La privatizzazione dell'imposta sulla pubblicità	»	37
3. <i>Le riforme processuali</i>	»	38
3.1. Integrazione dei mezzi istruttori	»	38
3.2. Appellabilità delle ordinanze cautelari	»	39
3.3. Rilascio di copia della sentenza con formula esecutiva	»	40
4. <i>Le riforme ordinamentali</i>	»	40
4.1. La scadenza del 31 marzo 2005	»	40
4.2. Devoluzione alle Commissioni tributarie regionali del contenzioso ancora pendente innanzi alla Commissione tributaria centrale	»	41

4.3. Accessibilità alle Presidenze di sezione di magistrati non provenienti dai ruoli delle magistrature professionali	Pag.	42
4.4. Introduzione di procedimenti per il trasferimento ed articolazione dei concorsi	»	44
4.5. Riforma dell'articolo 44-ter del decreto legislativo n. 545 del 1992	»	45
4.6. Proposta di modifica dell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 545 del 1992	»	46
4.7. Questioni attinenti al trattamento economico dei magistrati tributari	»	47
4.8. Proposta di modifica dell'articolo 7, lettera d), del decreto legislativo n. 545 del 1992	»	49
4.9. Nuova denominazione degli Organi della giurisdizione tributaria	»	49
5. <i>Il rapporto tra gli Organi della giurisdizione tributaria ed il Ministero dell'economia e delle finanze</i>	»	50

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione annuale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al Ministro dell'Economia e delle Finanze – la sesta dall'istituzione dell'organo di autogoverno della Magistratura Tributaria – costituisce quest'anno non soltanto il fondamentale momento di raccordo istituzionale tra il Consiglio ed il Parlamento, bensì assume una particolare valenza aggiuntiva, in relazione all'incombente scadenza dall'incarico della grandissima maggioranza dei magistrati tributari (31 marzo 2005).

Già nella scorsa relazione questo Consiglio ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Ministro dell'Economia e delle Finanze sulla gravità di una situazione che, in assenza di tempestivi interventi legislativi, potrebbe condurre alla forzata e pressochè generale interruzione dell'attività giurisdizionale tributaria. Invero, non appare fuori luogo ricordare che l'eventuale messa a concorso di circa 4.600 posti (per gli incarichi di Presidente di Commissione, Presidente di Sezione, Vice Presidente di Sezione, e Giudice), ripartiti in misura più o meno omogenea tra tutte le 124 Commissioni tributarie ubicate sul territorio della Repubblica, richiederebbe la trattazione di svariate decine di migliaia di domande, da parte di altrettanti candidati: una situazione che impegnerebbe per mesi (e forse, anni) l'intera attività di questo Consiglio, per risolversi in nient'altro che in una generale “rotazione” di tutti i magistrati tributari tra le varie Commissioni, atteso il diritto di precedenza comunque spettante ad ogni magistrato in carica rispetto a qualunque aspirante esterno.

Ciò nonostante, al momento dell'approvazione della presente Relazione (23 nov. 04), il Legislatore non è ancora intervenuto a sostenere con i necessari interventi le aspettative dell'intera Magistratura tributaria, benchè sia stato già sollecitato in tal senso da questo stesso Consiglio nella Relazione dello scorso anno. E ciò vale, oltre che per il citato ed assolutamente indifferibile intervento ordinamentale, anche per tutti gli altri interventi legislativi già da tempo richiesti, sia sotto il profilo dell'ordinamento che sotto quello più squisitamente processuale. In buona sostanza, il Consiglio di presidenza deve lamentare una scarsa attenzione del Legislatore nei confronti della Giurisdizione tributaria e dei suoi magistrati; e pur nella consapevolezza che l'attuale silenzio dell'Esecutivo sui problemi della Giustizia Tributaria trova la sua motivazione principale nella situazione di difficile momento economico e politico in cui il Governo si trova ad operare, nondimeno confida che detto silenzio possa al più presto cessare con l'adozione di strumenti (se del caso, anche in via d'urgenza) che pongano rimedio quantomeno alle incombenze più urgenti.

Pertanto, il saluto che Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, in apertura della presente Relazione annuale, rivolge al Presidente del Consiglio dei Ministri – cui la Legge attribuisce l'alta sorveglianza sulle Commissioni tributarie e sui giudici tributari – ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze –

delegato ugualmente dalla Legge a riferire al Parlamento sull'andamento dell'attività degli organi di giurisdizione tributaria — è quest'anno particolarmente sentito e, al tempo stesso, gravido di aspettative, nella consapevolezza della necessità che sia al più presto ravvivato, con il potere Esecutivo, un intenso e proficuo rapporto istituzionale che possa contribuire a consolidare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario tributario.

PARTE PRIMA
L'ATTIVITA' CONSILIARE

1. L'attività relativa allo *status* dei magistrati tributari

1.1. L'attività della 1^a Commissione.

La prima Commissione consiliare sovrintende all'attività del corrispondente Ufficio I, che provvede alla tenuta del fascicolo personale di tutti i magistrati tributari, sulla base di ogni provvedimento che incida sul rapporto di servizio dei predetti giudici.

Tale attività, in conformità a quanto previsto dall'art. 6 del Regolamento interno, si estrinseca attraverso i seguenti interventi: a) tenuta ed aggiornamento del fascicolo personale di tutti i magistrati tributari; b) aggiornamento dell'elenco dei posti che si rendono man mano vacanti; c) vigilanza sul rispetto dei criteri vigenti per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti, nonché per l'assegnazione dei singoli ricorsi tra le varie sezioni; d) attività di supporto agli altri Uffici interni del Consiglio di Presidenza.

Come dato sintetico, il numero dei magistrati tributari in servizio alla data del 31 dicembre 2003 ammonta a 5.871 unità.

1.2. I concorsi per la copertura dei posti vacanti banditi nell'anno 2003 e l'attività ad essi connessa.

Nel corso dell'anno 2003 il Consiglio ha proceduto a bandire tre concorsi per la copertura, in totale, di 39 posti vacanti. Il primo ha visto la messa a concorso di n° 3 posti di Presidente di Commissione (in G.U. n° 14 del 18 febbraio 2003); il secondo, di n° 39 posti, di cui 6 per Presidente di sezione, 7 per vice Presidente di sezione, e 26 per giudice (in G.U. n° 22 del 18 marzo 2003); il terzo, di n° 5 posti di Presidente di Commissione (in G.U. n° 67 del 29 agosto 2003).

L'attività relativa al primo dei tre concorsi indicati ha comportato l'esame di n. 32 domande, per n. 51 scelte complessive (si ricorda che ogni candidato può effettuare più scelte preferenziali, in ordine alle sedi di assegnazione). Il secondo concorso ha visto la trattazione di n. 1004 domande, per complessive n. 2492 scelte. Il terzo ha comportato l'esame di n. 58 domande, per n. 76 scelte. Sono stati attribuiti complessivamente n. 105 punti attinenti alla valutazione discrezionale (9+78+18), ed emanate n. 31 delibere di approvazione della graduatoria.

Ancora nel corso dell'anno 2003 il Consiglio ha provveduto a completare gli adempimenti relativi a procedure concorsuali svoltesi negli anni precedenti. In particolare, circa il concorso bandito in G.U. n. 70 del 3 settembre 2002 sono state redatte le seguenti delibere : n. 16 di approvazione di nomina; n. 6 di richiesta anticipata di immissione nelle funzioni; n. 7 di invito a prestare giuramento; n. 13 di presa d'atto di rinunce; n. 134 di presa d'atto di giuramento

e dell'emanazione del D.P.R. di nomina; n. 57 di presa d'atto dei D.M. di esclusione di candidati per mancanza dei requisiti prescritti. Circa il concorso bandito in G.U. n. 92 del 22 novembre 2002, le relative delibere sono state: n. 1 di approvazione della graduatoria e nomina; n. 1 di richiesta di anticipata immissione nelle funzioni; n. 1 di presa d'atto del giuramento; n. 1 di presa d'atto dell'emanazione del D.P.R. di nomina; n. 1 di presa d'atto della direttiva del Ministro di anticipata immissione nelle funzioni ed invito a giurare. Il Consiglio ha inoltre provveduto ad eseguire gli adempimenti residuali relativi alle altre procedure concorsuali svolte negli anni 2000, 2001 e 2002, riguardanti quattro distinti bandi di concorso.

Si rende altresì noto che il Consiglio, oltre alle attività strettamente connesse allo svolgimento dei concorsi, ha svolto una notevole attività di relazione con il pubblico, con il ricevere le persone interessate alle procedure concorsuali o con il dare informazioni su tali procedure con altri mezzi (via telefonica o E-mail). In sostanza, si è sollecitamente provveduto ad evadere le varie richieste di accesso agli atti, anche con rilascio di copia o attraverso il semplice esame dei documenti.

Finalmente, in sede di esame della certificazione statistico-comparativa relativa ai concorsi valutati nel corso dell'anno, è stata rilevata una notevole disomogeneità dei dati esposti dalle Commissioni tributarie. Si è perciò provveduto alla predisposizione di un modello di certificazione identico per tutti i candidati, che è stato approvato dal Consiglio in data 18.11.2003.

Le segnalazioni di talune Commissioni tributarie in ordine alla difficoltà di inserire manualmente i dati richiesti hanno portato alla decisione di informatizzare tale modello con una procedura che è stata realizzata in collaborazione con il Reparto Informatico del Dipartimento delle Politiche fiscali -Ufficio Amministrazione Risorse, con la SO.GE.I. e, naturalmente, con la Segreteria informatica in sede. All'esito delle riunioni, delle prove effettuate e del collaudo finale, la procedura è stata resa disponibile in rete, insieme alle relative istruzioni, per tutte le Commissioni tributarie in data 27.4.2004.

1.3. I procedimenti per l'accertamento delle incompatibilità.

L'attività del Consiglio nel corso del 2003 ha proseguito la propria opera sulla scia dell'impegno intrapreso nell'anno 2002.

Anche nell'anno 2003 il Consiglio ha posto particolare cura nel perseguire le cause di incompatibilità.

Come già per le precedenti annualità il Consiglio ha predisposto un modello di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, sotto forma di questionario, inviato a tutte le Commissioni Tributarie per la successiva obbligatoria compilazione da parte di ciascun giudice (obbligo sanzionato disciplinamente).

Il modello è stato redatto in maniera tale da far emergere tutte le eventuali situazioni di incompatibilità previste dall'art.8 del D.Lgs 545/92 a seconda che si riferiscano a situazioni attinenti lo status personale del giudice ovvero a quello del coniuge, parente fino al secondo grado o affine in primo grado. Le risposte

pervenute, ove incomplete, hanno determinato l'attivazione dei poteri ispettivi di questo Consiglio con richieste rivolte prima dell'inizio del procedimento per l'accertamento dell'incompatibilità, all'interessato, alle Commissioni Tributarie di appartenenza, e alla pubblica Amministrazione. Viceversa, nel caso in cui dalle risposte date nel questionario sono emerse all'evidenza ragioni di incompatibilità, il procedimento è stato subito instaurato con la concessione all'interessato di un termine di 30 giorni per la presentazione i memorie difensive, fatto salvo il suo diritto di richiedere l'audizione personale, avvalendosi in tal caso anche dell'assistenza di un difensore scelto tra gli iscritti agli Albi professionali di avvocati o di dottori commercialisti ovvero tra i giudici tributari.

Il Consiglio di Presidenza per l'accertamento delle cause di cause di incompatibilità si è avvalso anche della Guardia di Finanza quando ha ritenuto insufficienti gli elementi forniti dall'interessato.

Nel corso dell'anno 2003, il Consiglio ha proceduto all'esame di 5697 dichiarazioni sostitutive di atto notorio oltre che di numerosi esposti di privati e di segnalazioni delle Commissioni Tributarie e/o degli Uffici delle entrate, tutte relative a presunte situazioni di incompatibilità, dalle quali sono scaturite:

- n.104 delibere di richieste chiarimenti all'interessato e di notizie al Ministero delle Finanze;
- n. 40 delibere di apertura di procedimenti di decadenza;
- n. 35 delibere di convocazione;
- n. 18 delibere di decadenza;
- n. 45 delibere di archiviazione di procedimenti di decadenza ;
- n. 87 archiviazioni atti;
- n. 1 delibera di non luogo a provvedere.

Rispetto al 2002, a fronte dell'aumento di richieste di chiarimenti all'interessato e di notizie al Ministero delle Finanze", vi è stata una riduzione significativa sia delle delibere di "apertura di procedimento di decadenza" che di "convocazione", che sono passate, le prime da 146 a 40, le seconde da 31 a 18.

Ciò è significativo dell'impegno profuso negli ultimi anni dal Consiglio di Presidenza per l'eliminazione di tutte le situazioni di incompatibilità più evidenti.

2. L'attività disciplinare

2.1. La Commissione disciplinare. L'Ufficio VI (provvedimenti disciplinari e di decadenza), nell'ambito del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, esplica la propria attività come disposto dal Regolamento del Consiglio medesimo, approvato con Delibera del 1° aprile 2003 e pubblicato sulla G.U. del 15 aprile 2003, con la predisposizione dei provvedimenti

disciplinari, ex art.16 del D.Lgs. 545/92 e di decadenza di cui all'art.12 lettere a), c), d) ed e) del medesimo D.Lgs. 545/92, con esclusione di quelli previsti dall'art. 12 lettera b).

In particolare l'Ufficio predispone le proposte di apertura del procedimento secondo le indicazioni del Consigliere a cui compete la responsabilità e direzione dell'Ufficio; predispone le proposte di delibera di contestazione degli addebiti disciplinari nonchè il decreto di fissazione della discussione nei procedimenti disciplinari; forma l'originale del testo delle decisioni disciplinari e dei provvedimenti cautelari di sospensione obbligatoria o facoltativa delle funzioni, redatti dal Consigliere relatore.

L'Ufficio ha inoltre il compito di vigilare sul funzionamento delle Commissioni Tributarie e di predisporre ispezioni.

Per quanto concerne i procedimenti relativi alla decadenza dei giudici tributari, l'Ufficio, sempre sulla base delle indicazioni del Consigliere responsabile, predispone dapprima le delibere di apertura del procedimento e successivamente le delibere di contestazione e di convocazione dei giudici interessati.

Predisponde infine le delibere di decadenza e formula la proposta di presa d'atto del decreto di decadenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'Ufficio tiene il registro degli esposti di giudici tributari, pubbliche autorità ed altri soggetti pubblici e privati, quello delle iniziative disciplinari, il registro relativo alle convocazioni, agli esposti e notizie relative alle ipotesi di decadenza, ed infine quello dei soggetti sottoposti in sede penale a pene accessorie.

2.2. I dati. Si riportano di seguito i dati relativi ai procedimenti disciplinari di cui l'Ufficio si è occupato nel corso dell'anno 2003.

Sono stati avviati n. 119 procedimenti, dei quali 36 per tardivo deposito di sentenze, 36 per pendenza di procedimento penale, 45 per comportamento scorretto, e 2 per omessa presentazione della dichiarazione sostitutiva.

I procedimenti definiti sono stati n. 82, dei quali: 13 ammonimenti (7 per comportamenti non conformi alla dignità del proprio Ufficio, e 6 per tardivo deposito di decisioni); 1 censura (omesso deposito di sentenza); 6 sospensioni dalle funzioni per la durata di tre mesi (2 per comportamenti non conformi a doveri o alla dignità dell'Ufficio; le rimanenti per tardivo deposito delle decisioni); 5 sospensioni dalle funzioni per mesi 6 (4 per comportamenti non conformi a doveri o alla dignità dell'Ufficio ed 1 per tardivo deposito della decisione); 18 assoluzioni.

I procedimenti archiviati sono stati 28; quelli estinti 11.

I procedimenti sospesi (ex art. 11, 2° comma, del Regolamento per il procedimento disciplinare) sono stati 11; mentre quelli di sospensione dalle funzioni (ex. artt. 13 e 14 del Regolamento sopra citato) ammontano a 19. Sono rimasti in pendenza (in fase istruttoria) 7 procedimenti.

Circa i procedimenti relativi alla decadenza dei magistrati tributari, ex. art. 12 del D.lgs. n° 545/’92, i dati sono i seguenti: 29 delibere di apertura di procedimento di decadenza; 24 delibere di decadenza emanate; 11 delibere di archiviazione del procedimento. Si sono inoltre esaminati 36 esposti pervenuti, dei quali 8 sono stati quelli archiviati.

Infine, si è proceduto ad effettuare 3 verifiche ispettive rispettivamente presso la Commissione tributaria provinciale di Varese, la Commissione tributaria di 2° grado di Trento, e presso la Commissione tributaria provinciale di Caserta.

3. Il contenzioso.

3.1. *L'attività relativa al contenzioso.* Anche per l’anno 2003 l’attività l’attività del Consiglio di presidenza in ordine al contenzioso instauratosi, massimamente innanzi all’A.G.A., è stata rilevante, tanto da superare, sia pur lievemente, quella posta in essere durante l’anno precedente. Non è fuori luogo ricordare che spetta al Consiglio ogni valutazione relativa ai motivi di impugnazione prospettati sia in sede di ricorso giurisdizionale, sia in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, diretti all’annullamento di atti di questo Consiglio, ovvero del Ministro dell’Economia e delle Finanze. Parimenti, rientra nella competenza del Consiglio la valutazione in ordine alla sussistenza delle condizioni giustificative per l’esercizio del potere di autotutela, al fine di procedere, se del caso, ad un riesame dei provvedimenti emanati.

Permangono anche per l’anno 2003 gli inviti rivolti all’Avvocatura dello Stato ad impugnare per Cassazione le numerose sentenze pronunciate in via equitativa dai giudici di pace, che hanno riconosciuto agli attori magistrati tributari la spettanza di somme a titolo di “indennità giudiziaria” (L. n° 27/’81). In particolare, i rapporti predisposti per il Dipartimento per le Politiche Fiscali sono stati 97, mentre le prese d’atto ammontano a 26.

3.2. *Le impugnazioni avverso le delibere del Consiglio.* Nel corso dell’anno 2003 sono stati predisposti 36 rapporti per l’Avvocatura dello Stato in relazione ai ricorsi proposti innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali avverso le deliberazioni di questo Consiglio. Del pari, i rapporti per la richiesta di appello al Consiglio di Stato avverso sentenze dei giudici amministrativi di 1° grado sono stati complessivamente 27, di cui 6 avverso ordinanze cautelari.

I rapporti per il Dipartimento delle Politiche Fiscali, relativi ad altrettanti ricorsi straordinari al Capo dello Stato sono stati 10.

In un solo caso il Consiglio ha dovuto procedere all’esecuzione di un giudicato dell’A.G.A. per il quale è stato proposto il giudizio di ottemperanza.

Finalmente, assommano a 94 le prese d'atto nei confronti di provvedimenti dell'A.G.A. e del Capo dello Stato, adottati nel corso di altrettanti procedimenti giurisdizionali o amministrativi (Ordinanze cautelari, sentenze e decreti di rigetto dei ricorsi, sentenze dichiarative di varia natura).

4. L'attività regolamentare e consultiva.

4.1. *L'attività di normazione secondaria.* In data 1 aprile 2003 il Consiglio ha proceduto all'approvazione delle modifiche al Regolamento interno del Consiglio stesso (Pubbl. in G.U. n° 88, Serie Generale, del 15 aprile 2003). La norma, suddivisa in tre Capi, per complessivi 35 articoli, ridisegna in modo organico le modalità di costituzione del Consiglio, la sua organizzazione e l'attività istruttoria svolta al suo interno (con l'istituzione di un Comitato di Presidenza e di distinte Commissioni, aventi il compito di formulare proposte di deliberare e di quant'altro sia necessario all'attività consiliare), nonché la disciplina delle sedute e delle modalità deliberative dell'Organo.

4.2. *Le Risoluzioni.* L'adozione delle Risoluzioni ha lo scopo di disciplinare, con previsioni di carattere astratto, aspetti specifici della propria attività, ovvero questioni di rilievo organizzativo o amministrativo concernente le Commissioni tributarie.

Delle 14 Risoluzioni adottate nel corso dell'anno 2003, meritano particolare menzione:

- a) la n° 4, relativa alle questioni attinenti alla chiusura delle liti fiscali pendenti;
- b) le nn° 6 e 14, concernenti la sostituzione del Presidente della Commissione in caso di assenza o impedimento;
- c) le nn° 8 e 9, relative all'istituzione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario tributario;
- d) la n° 11, che detta la disciplina dei seminari sulla formazione e l'aggiornamento dei giudici tributari ad iniziativa dei Presidenti delle Commissioni tributarie regionali;
- e) la n° 13, che fissa i criteri per la composizione delle sezioni e per la loro modifica in corso d'anno, per la formazione dei Collegi giudicanti e relativi calendari delle udienze, nonché per la ripartizione dei ricorsi e per il deposito degli schemi dei decreti.

4.3. *I pareri* Il Consiglio, nel corso del 2003, ha fornito due pareri.

Il primo, richiesto dal Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Amministrazione risorse, ha avuto ad oggetto il deposito e la consultazione telematica di atti presso le commissioni tributarie. Il secondo è stato fornito al Comune di Bari – Servizio Ripartizione Tributi, in ordine alla rappresentanza e difesa in giudizio degli Enti locali nel processo tributario.

4.4. Le risposte ad interrogazioni parlamentari. Si elencano le interrogazioni parlamentari in ordine alle quali il Consiglio di Presidenza ha svolto attività consultiva a favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- 1) documento di sindacato ispettivo n. 4-02144, dell'On. Cento, riguardante la proposta di inserire al punto b) della Tabella E allegata al D.lgs. n° 545/'92, tra i titoli valutabili per la nomina a componente delle Commissioni tributarie, il possesso del Diploma di specializzazione o perfezionamento post-universitario in una disciplina giuridica o economica;
- 2) documento di sindacato ispettivo n° 5-02462, degli On.li Buontempo e Leo, con cui si chiedono notizie in ordine alla proposta di modifica legislativa, proveniente dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, in materia di condono del seguente tenore: "Le liti fiscali pendenti che possono essere definite ai sensi dell'art. 16 della Legge n° 289/'02 sono sospese su richiesta del contribuente che dichiari di volersi avvalere delle disposizioni di tale articolo.";
- 3) documento di sindacato ispettivo n° 3-01223, del Sen. Eufemi, riguardante il fatto che molte Commissioni tributarie hanno continuato a trattare controversie ed emettere decisioni malgrado le direttive del Dipartimento per le Politiche Fiscali in ordine alla sospensione dei giudizi, nonché rivolto a conoscere la situazione numerica dei procedimenti sospesi a seguito di condono.

5. Rapporti tra Ministero dell'Economia e delle finanze e Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

Ogni servizio pubblico richiede la predisposizione di strutture materiali e personali, oltre che la dotazione di risorse economiche, per il suo svolgimento. Tali strutture costituiscono un apparato che fa capo ad un'autorità di governo preposta alla loro gestione, che, per la giustizia ordinaria, è il Ministero della Giustizia e per la giustizia tributaria, è oggi il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, mentre il rapporto fra Ministero della Giustizia ed organi della giustizia ordinaria è pieno ed esclusivo, non così avviene per il rapporto tra Ministero dell'Economia e delle Finanze ed organi di giustizia tributaria, essendo l'amministrazione di tale attività giudiziaria soltanto uno dei compiti affidati a quest'ultimo dicastero.

Data l'importanza che i problemi di bilancio e di finanza pubblica hanno assunto, specie negli ultimi anni, per una situazione di crisi economica che rischia di diventare strutturale, più che congiunturale, si è assistito, negli ultimi tempi, ad un interesse sempre più residuale rivolto dal Ministro ai problemi della giustizia tributaria, benché questa adempia una funzione essenziale non solo per la corretta attuazione dell'ordinamento tributario, garantendo la legalità dell'azione amministrativa, ma anche per un equilibrato esercizio della finanza pubblica, che non può prescindere da un'esigenza di certezza delle entrate. Ma un tale atteggiamento dell'autorità di Governo si spiega anche con la sopravvivenza di una concezione che relegava il momento giudiziario quasi a fase finale dell'attività di accertamento, con un ruolo delle Commissioni tributarie di supplenza rispetto alle insufficienze dell'Amministrazione finanziaria, quindi secondario rispetto alla centralità del momento amministrativo. Proprio in relazione ad una siffatta concezione non sono mancati casi nei quali il Consiglio di Presidenza di fronte a censure effettuate dal Dipartimento per le politiche fiscali circa l'interpretazione da parte delle Commissioni tributarie di norme sostanziali o processuali ritenuta errata ha dovuto ribadire che l'attività interpretativa costituisce esercizio della giurisdizione ed, in quanto tale, non è sindacabile non soltanto dall'Amministrazione finanziaria, ma neppure dal Consiglio, e tanto meno può essere vincolato da circolari amministrative.

Sicchè, con riferimento all'anno 2003, se può definirsi insufficiente il rapporto tra Ministero, nell'articolazione del Dipartimento per le politiche fiscali, e Commissioni tributarie, assolutamente inesistente è stato quello tra Ministro e Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, nonostante l'urgenza di alcune iniziative da parte dell'Autorità ministeriale.

Sotto tale profilo può essere utile distinguere tra interventi straordinari, concernenti adeguamenti legislativi e provvedimenti amministrativi particolarmente rilevanti (si pensi ad esempio, alle istituzioni delle sezioni staccate delle Commissioni tributarie regionali, all'adeguamento del numero delle sezioni di ciascuna commissione, con decreto interministeriale di concerto con il Ministro di Giustizia; alla modifica dei criteri di valutazione e punteggi di cui alle tabelle E ed F, alla determinazione del trattamento economico spettante ai giudici tributari, con decreto ministeriale) ed interventi ordinari richiesti per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture e dei servizi.

Gli interventi del primo tipo, chiamando in causa direttamente l'Autorità di governo, per le connesse responsabilità politiche, esigono necessariamente un accordo diretto ed immediato tra Ministro e Consiglio di presidenza che consenta alle proposte di adeguamento e di ammodernamento della organizzazione giudiziaria formulata dall'organo di autogoverno di essere filtrate attraverso le valutazioni dell'autorità politicamente responsabile e tradotte, nei limiti di compatibilità con gli interessi dell'ordinamento generale, in modifiche della disciplina legislativa e degli assetti amministrativi di detta organizzazione.

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 defezioni 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).

Si può del resto osservare che il legislatore si è già posto in qualche misura su questa strada, in primo luogo devolvendo al giudice tributario le controversie relative al contributo per il servizio sanitario nazionale.

Un ulteriore importante ipotesi di devoluzione al giudice tributario di controversie previdenziali, agevolmente giustificabile sul piano costituzionale alla luce della natura sostanzialmente tributaria delle relative contribuzioni, è rappresentato dall'art. 3 del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito in L. 23 aprile 2002, n. 73, disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), secondo cui "l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, è punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione". E competente alla irrogazione della predetta sanzione amministrativa è "l'Agenzia delle Entrate. Si applicano le disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, ad eccezione del comma 2 dell'articolo 16". Le impugnazioni contro gli atti della Agenzia delle Entrate che è indubbiamente un "ufficio finanziario", rientrano, a loro volta, nella giurisdizione tributaria.

2.4 Il limite della giurisdizione tributaria - La prassi giurisprudenziale tende ad affermare la giurisdizione del giudice tributario solo quando sia direttamente in discussione la sussistenza di un debito tributario. Quindi appartengono alla giurisdizione ordinaria le controversie relative al risarcimento del danno per l'indebita richiesta di tributi, o con cui il committente di un servizio o l'acquirente di un bene contestino la misura dell'Iva applicata dal fornitore.

Ed alla luce di questo indirizzo viene comunemente interpretato ed applicato il terzo comma dell'art. 3 del D. Legs. 546/1992 (divenuto secondo comma con la riforma apportata dalla l. 28 dicembre 2001, n.448) secondo cui "appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella, nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale". Ed identica dizione era già contenuta nell'art. 1 del D.P.R. 636/1972.

E' evidente come una applicazione letterale della norma condurrebbe ad affermare la giurisdizione delle Commissioni tributarie anche quando la controversia riguardi esclusivamente i rapporti fra privati; specie ove la controversia stessa incida direttamente sull'atto catastale e quindi possa essere impostata come impugnazione dell'atto stesso, sia pure con i portatori di

divergenti interessi privatistici, come controparte necessaria, accanto all'Ufficio tributario.

Tuttavia simili controversie vengono introdotte avanti al giudice ordinario senza che sorga alcun dubbio in ordine ad una possibile giurisdizione del giudice tributario.

Questo orientamento che porta a limitare la giurisdizione del giudice tributario al contenzioso con riflessi fiscali, trova rispondenza in taluni precedenti giurisprudenziali secondo cui la predetta giurisdizione delle Commissioni Tributarie in materia catastale delineata prima dall'art. 1, ultimo comma, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, e poi dall'art. 2, D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, così come modificato dall'art. 12, L. 28 dicembre 2001, n. 448, è limitata alle questioni meramente formali relative alla delimitazione, al classamento, alla ripartizione dell'estimo tra i complessi, ma non si estende, invece, alle controversie rivendicatorie in cui si sollevino questioni di proprietà del terreno. Ne consegue che, ai sensi dell'art. 140, lett. a) e 142, R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, le controversie sulla demanialità o meno di un corso d'acqua e del suo alveo spettano, per materia, alla giurisdizione dei Tribunali delle acque pubbliche.

In questo senso appare anche la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione secondo cui la controversia fra una comunanza agraria ed un comune, in ordine all'intestazione catastale all'una od all'altro di terreni di uso civico, rientra fra le cause in tema di rivendicazione di detti beni, di cui all'art. 29, l. 16 giugno 1927, n. 1766, dovendosi tale espressione intendersi comprensiva di ogni contesa che coinvolga l'appartenenza di quei beni; la controversia stessa, pertanto, in applicazione della menzionata norma, è devoluta alla competenza giurisdizionale del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, la cui decisione, ai sensi dell'art. 32 l. cit., è reclamabile dinanzi alla Corte d'Appello (Cass. civ., Sez. Un., 18 novembre 1989, n. 4945).

Lo smembramento della giurisdizione sulle controversie che riguardano problematiche catastali fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione tributaria è senza dubbio favorito dalla mancata attuazione dell'art. 10 del Testo Unico delle leggi sul "nuovo" catasto n° 1572/1931, che affermava che con altra legge sarebbero stati determinanti "gli effetti giuridici del catasto". Questa legge non è mai stata emanata e, di conseguenza l'esatta individuazione degli effetti giuridici del catasto è stata affidata alla dottrina ed alla giurisprudenza.

2.5 Segue: la privatizzazione della TARSU e la soppressione del canone di depurazione - Quando manca una indicazione specifica e testuale per individuare il giudice competente, appare corretto fare riferimento alla disciplina sostanziale della entrata. E ciò consente di impostare correttamente anche il recente fenomeno della "privatizzazione della finanza locale". Appare in proposito da sottoscrivere l'asserzione della Commissione di Studio per il

Decentramento Fiscale, presieduta dal Prof. Gallo, quando - nel 1996 - affermava che (...) il prelievo imposto per il finanziamento del servizio, comunque lo si chiami, partecipa dei caratteri che la dottrina ha sempre attribuito alla tassa. Ciò non impedisce di dargli un altro nome: si tratta di stabilire in qual modo si ritiene di regolare il servizio".

Simili valutazioni di sostanza debbono poi indurre ad una interpretazione estensiva degli arti. 10 e 19 del D.Lgs. 546/1992; si deve ritenere che siano legittimati alla costituzione nel giudizio tributario tutti gli enti impositori, anche - ad esempio - al Ministero della giustizia in ordine alla tassa di archivio notarile, ed al contributo unificato. E che siano impugnabili tutti gli atti - comunque denominati - in cui il soggetto legittimato manifesti la pretesa qualificata come tributaria.

Sono perciò solo apparenti la privatizzazione della TARSU e del "corrispettivo dei servizi di depurazione e di fognatura".

Sembra cioè abbia natura tributaria, con devoluzione della relativa competenza giurisdizionale alle Commissioni tributarie, non solo la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ma anche la tariffa nella quale essa si va trasformando ; ciò in quanto permane la finalizzazione a finanziare le spese pubbliche per la gestione del servizio pubblico ed obbligatorio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani; la tariffa è cioè soltanto a modalità di determinazione della misura del tributo. Ed è altrettanto verosimile che permanga la natura tributaria del canone di depurazione delle acque reflue in quanto conserva le caratteristiche proprie della entrata impositiva, sebbene nella gran parte dei casi, il canone sia calcolato - ora come in passato - in una percentuale che si aggiunge al canone acqua. La contribuzione mira infatti a provvedere ad un servizio pubblico indipendentemente dalla domanda del privato utente, ed è dovuta a prescindere dalla concreta esistenza e funzionalità del servizio di depurazione. Presenta cioè tutti i requisiti che inducono a ritenere la natura tributaria dei contributi consortili (o per lo meno di quella parte di essi che non è ragguagliata ad uno specifico consumo).

Occorre però ricordare che la Corte di Cassazione ha, di recente (Cass. SS.UU. n° 8017/2004), bensì ribadito la natura tributaria del corrispettivo dei servizi di depurazione e fognatura, , anche quando sia corrisposto ad un privato gestore del servizio, ma solo ove dovuto per i periodi anteriori al 3 ottobre 2000, con la conseguente giurisdizione delle Commissioni tributarie sul relativo contenzioso. Ha, per altro, più volte soggiunto " che, dopo tale data, le somme dovute per il finanziamento dei servizi di depurazione e fognatura, essendo incorporate nel corrispettivo per l'erogazione delle acque potabili, ne seguono la sorte, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario". La Corte ha inoltre escluso che simili controversie ricadano nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto attengono, anche ove una delle parti sia un ente pubblico, al rapporto privato di utenza, che la L. 21 luglio 2000, n. 205 ha lasciato alla competenza del giudice ordinario.

Queste pronunce, pur costituendo degli *obiter dicta*, ovvero delle affermazioni non necessarie per la risoluzione delle controversie sottoposte all'esame della Corte (che riguardavano tutte periodi temporali anteriori al 3 ottobre 2000), costituiscono comunque indicazione di un probabile orientamento futuro di carattere marcatamente formalistico.

2.6 I canoni - Più complesso è senza dubbio il problema dei canoni che vengono pagati a seguito della volontaria richiesta di un vantaggio e che a tale vantaggio in qualche modo si ricollegano. La giurisprudenza ha riconosciuto la natura di entrata tributaria del canone radiotelevisivo sulla base del fatto che esso è dovuto per il possesso di apparecchi idonei alla ricezione dei programmi, considerato indice di capacità contributiva; e fin qui la conclusione è relativamente semplice perché il canone è imposto a prescindere (ed anche contro) la volontà del possessore del televisore, ed ancorchè si sforzi di dimostrare che non desidera usufruire delle prestazioni della RAI.

Invece maggiori incertezze sorgono quando il soggetto privato chieda di usufruire di un servizio o di un bene pubblico e in questa occasione gli venga chiesto un esborso. Questo esborso può infatti costituire il corrispettivo di quanto goduto dal privato, o invece essere una imposta applicata nel momento in cui il soggetto manifesta la sua ricchezza attraverso la richiesta di un servizio; esempio classico sono le imposte di registro, ipotecarie e catastali. Ad esse si possono affiancare il contributo unificato e la soppressa "tassa sulle società", che la direttiva della Comunità Europea n. 335/1969, ha imposto di contenere un "diritto remunerativo" per il servizio prestato, ma che nella configurazione tracciata dal legislatore nazionale aveva abbondantemente travalicato tali limiti, per assumere la veste di una imposta del tutto sganciata dalla misura del servizio reso al privato.

Come è noto, la giurisprudenza, indotta dalla dizione letterale della legge, aveva in passato riconosciuto natura tributaria alla tassa di occupazione del suolo pubblico, ma ora di fronte alle modifiche legislative la medesima giurisprudenza manifesta un diverso indirizzo. E nei medesimi termini si è pronunciata la Agenzia delle Entrate (ancorchè sia difficile comprendere perchè la Agenzia abbia voluto esprimere un parere in ordine ad una entrata di pertinenza degli enti locali).

Si può in proposito ricordare che, secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del D. Legg.. 15 dicembre 1997, n. 446, come modificato dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, rappresenta il corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici perciò costituisce, dal punto di vista giuridico, un quid ontologicamente diverso rispetto al tributo denominato "tassa

per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche" (di cui al capo II del D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ed all'art. 5 della legge 16 maggio 1~70 n.. 281) in luogo del quale puo' essere applicato. Ne consegue che le controversie attinenti alla debenza del canone in esame esulano dalla giurisdizione delle Commissioni tributarie (come delineata dall'art. 2 del D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, pur dopo la sostituzione operata dall'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448) e rientrano nell'ambito della competenza giurisdizionale del giudice ordinario, a mente dell'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 33 del Dlgs. 31 marzo 1998, n. 80, ora sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205. In somma, si realizzerebbe una situazione a analoga a quella relativa ai canoni demaniali, in ordine ai quali è stato ancora di recente affermato che i canoni e, in genere, i proventi derivanti dalla utilizzazione dei beni del demanio pubblico e del patrimonio dello Stato non hanno carattere tributario, trattandosi di entrate correlate alla concessione del godimento di tali beni; ne deriva che le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione del giudice tributario, e sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, a meno che implichino la verifica dei poteri autoritativi della p.A. sul rapporto concessorio sottostante (in tal caso ricadendosi nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo).

2.7 La privatizzazione dell'imposta sulla pubblicità - Profili peculiari presenta la "privatizzazione" della imposta sulla pubblicità consentita dall'art. 62 del D.Lgs. 447/1997 (Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari). L'articolo in questione prevede che i comuni possano "con regolamento adottato a norma dell'articolo 52 del medesimo decreto, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, dell'imposta comunale sulla pubblicità di cui al Capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa".

In verità sembrerebbe una "privatizzazione", almeno ai fini che qui interessano, del tutto apparente.

E' bensì vero che il ricorso a "iniziativa pubblicitarie" è frutto di una libera scelta dell'operatore economico; ma sembra altrettanto vero che il "canone" percepito dall'ente pubblico costituisca solo in parte e solo eventualmente corrispettivo dell'utilizzazione da parte del privato di beni pubblici. Come pongono in evidenza le disposizioni secondo cui il regolamento deve determinare la tariffa per i mezzi pubblicitari installati su beni privati "in misura inferiore di almeno un terzo rispetto agli analoghi mezzi pubblicitari installati su beni pubblici" (lettera f), e la tariffa è "comprensiva dell'eventuale uso di aree comunali".

Mentre cioè l'occupazione di aree pubbliche è il presupposto indefettibile della applicazione della TOSAP e del canone sostitutivo, altrettanto non può dirsi del canone sulla pubblicità.

Dunque il canone sulla pubblicità rappresenta, come la tassa, nella sua componente essenziale un imposizione patrimoniale che colpisce quella manifestazione di ricchezza e di iniziativa economica costituita dal ricorso a talune "iniziative pubblicitarie" (anche quando siano assunte da associazioni prive di scopo di lucro).

Nè il canone rappresenta un "corrispettivo" o risarcimento per la "incidenza" della pubblicità sull'arredo urbano o sull'ambiente. Infatti tale "incidenza" non costituisce necessariamente un danno estetico o un pregiudizio per la collettività (anzi se lo costituisse non dovrebbe essere consentita). Il canone è dovuto anche quando lo strumento pubblicitario occulti la sgradevole visione di un edificio in rovina, o accresca il pregio di una via commerciale abbellita da insegne luminose. L'incidenza sull'arredo urbano o sull'ambiente costituisce cioè un semplice presupposto per l'applicazione della tassa, che non è dovuta per altre forme di pubblicità, a mezzo radio, o a mezzo televisione, molto più difficilmente ricollegabili al territorio di un determinato comune.

I predetti motivi sostanziali sembrerebbero giustificare, dunque, l'attrazione anche delle controversie relative al canone sulla pubblicità nell'alveo della giurisdizione tributaria.

3.- Le riforme processuali

3.1 *Integrazione dei mezzi istruttori* - Sotto il profilo processuale, una prima norma di riferimento va rintracciata nell'art. 7 del D.lgs. n° 546/92. Detto articolo, proprio attraverso la tassativa elencazione dei mezzi istruttori di cui il Collegio giudicante può avvalersi, limita in misura sensibile gli strumenti probatori di cui è possibile l'esperimento nell'ambito della giurisdizione tributaria.

Il divieto di assunzione della prova testimoniale ne costituisce un esempio paradigmatico.

Invero, mentre la norma preclude al Giudice tributario di porre a fondamento del proprio libero convincimento, tra gli altri elementi, la prova testimoniale, viene per altro verso consentito all'Amministrazione Finanziaria di fondare i propri atti impositivi anche su dichiarazioni di scienza di soggetti "terzi", acquisite al di fuori del processo, ma che nel processo sono suscettibili di assumere valore probatorio. Una simile disparità di trattamento non è facilmente giustificabile, soprattutto ove si ponga attenzione al fatto che il giudice tributario esercita ormai - in virtù dell'art. 12 della legge n° 448/01 - la giurisdizione "esclusiva" su ogni controversia riguardante i tributi, d'ogni genere e specie . Ed è appena il caso di ricordare che, con riferimento ai casi in cui un giudice amministrativo speciale (quali sono senz'altro le CC.TT.) gode

dell'attribuzione in via “esclusiva” a conoscere delle controversie in determinate materie (e dunque, a conoscere indifferentemente sia di diritti soggettivi che di interessi legittimi), la Corte costituzionale, a partire dalla nota sentenza n° 146 del 10 aprile 1987, ha costantemente censurato – e pertanto, eliminato con sentenze additive – le limitazioni dei mezzi di prova contenute nelle singole norme processuali “speciali”.

Pertanto, l'estensione alla giurisdizione tributaria dell'utilizzo dei mezzi istruttori previsti dal codice di rito civile, e segnatamente della prova testimoniale, risulterebbe non soltanto coerente con il principio costituzionale del “giusto processo”, ma anche in linea con l'inquadramento del processo tributario nella tipologia del processo “dispositivo”.

3.2 Appellabilità delle ordinanze cautelari – La tutela cautelare è prevista, nel processo tributario, dall'art. 47 del D.lgs n° 546/92. Il comma 4 della citata disposizione prevede espressamente che l'ordinanza con cui il Collegio provvede sulla domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato non è soggetta ad appello.

Sul punto, la migliore dottrina non ha mancato di osservare che il predetto divieto contrasta con un duplice ordine di argomenti.

In sintesi, il primo verte sull'autonomia del processo cautelare rispetto alla fase decisoria attinente al merito; in tal senso, il Consiglio condivide l'opinione dottrinale di chi osserva che la domanda di tutela cautelare può consistere (ed invero spesso consiste) in un beneficio affatto diverso da quello richiesto con il *petitum* principale. In buona sostanza, accade con frequenza che il processo cautelare assuma le vesti di un vero e proprio “processo nel processo”, in cui la richiesta della parte privata è costituita da un “vantaggio” ontologicamente diverso da quello ottenibile dall'accoglimento della domanda principale. A titolo di esempio, basti pensare ai processi riguardanti il classamento degli immobili, laddove la domanda principale consiste nella richiesta dell'attribuzione di un classamento più vantaggioso per il ricorrente, e non già nella “paralisi” degli effetti derivanti da un provvedimento amministrativo.

Il secondo motivo si incentra sul contenuto “decisorio” delle ordinanze cautelari. Come già illustrato nella Relazione presentata lo scorso anno, l'analogia tra le ordinanze pronunciate dall'A.G.T. e quelle disposte nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale è del tutto evidente. Invero, posto che entrambe hanno ad oggetto un provvedimento amministrativo, di cui viene richiesta la sospensione dell'efficacia, non è facilmente intellegibile il motivo per cui il citato contenuto decisorio viene riconosciuto sussistente nelle ordinanze cautelari pronunciate dall'A.G.A.(cfr. C.d.S., Ad. Plen., 20.1.'78, n° 1; Id., 24.2.'78, n° 6; Id. 8.10.'82, n° 17; Corte cost., 1.2.'82, n° 8), mentre viene “ignorato” con riferimento alle ordinanze pronunciate dall'A.G.T.

E' appena il caso di sottolineare il beneficio che sia la parte privata, sia (e forse, ancor più) la parte pubblica riceverebbero dall'auspicata modifica legislativa, in termini di effettività della tutela giurisdizionale interinale.

3.3. *Rilascio di copia della sentenza con formula esecutiva* – Una ultima modifica sotto il profilo processuale, di rilevante portata pratica, sarebbe costituita dall'introduzione dell'obbligo, in capo all'appellante, di indirizzare, se del caso a mezzo posta, copia dell'atto d'appello alla segreteria della Commissione Tributaria Provinciale in cui è stata pronunciata la sentenza gravata.

Ciò consentirebbe di superare le difficoltà derivanti dall'applicazione dell'art. 123 delle disposizioni di attuazione del c.p.c., che prevede l'obbligatoria comunicazione dell'intervenuta impugnazione alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata, ma che evidentemente non è adeguato ai casi in cui la notifica non venga effettuata a mezzo Ufficiale giudiziario.

4. le riforme ordinamentali.

4.1. *La scadenza del 31.3.2005*- Come più volte rilevato, l'approssimarsi della scadenza del 31 marzo 2005 costituisce un dato preoccupante per la funzionalità dell'intera giurisdizione tributaria.

Il disposto dell'art. 11 del D.lgs. n° 545/92 prevede che i componenti delle Commissioni tributarie durano in carica non oltre nove anni, e sono nominati con precedenza sugli altri disponibili, in posti che si rendono vacanti in altre Commissioni. E dunque, rilevato che la data di immissione in servizio per la stragrande maggioranza dei magistrati tributari decorre dal 1° aprile 1996, se ne ricava che, in assenza di concrete misure legislative, i predetti magistrati ultimeranno il loro mandato entro i prossimi quattro mesi.

Il numero dei magistrati tributari in servizio alla data dell'ultima rilevazione effettuata (23 novembre 2004) assomma a 5.654 unità. Entro il 31 marzo 2005 cesseranno dal servizio, per raggiunti limiti di età, altri 49 magistrati tributari. Ciò comporta che, computando i magistrati che sono stati immessi con concorsi successivi al 1° aprile 1996, al 31 marzo 2005 i giudici in scadenza saranno di poco superiori alle 4.600 unità, vale a dire quasi i 4/5 del totale.

Pertanto, se il Parlamento o il Governo non riterranno di dover intervenire con misure legislative d'urgenza, questo Consiglio si vedrà obbligato a bandire, contemporaneamente, concorsi riguardanti tutte le esistenti 124 Commissioni tributarie. Non è facile prevedere quali potrebbero essere i tempi tecnici di espletamento di un tale "maxi-concorso", essendo impossibile pronosticare fin da ora il numero di domande che il Consiglio dovrebbe elaborare. Si ricordi, infatti, che il concorso sarebbe aperto oltre che a tutti i magistrati tributari in scadenza, anche ai concorrenti "esterni", il cui numero non è allo stato assolutamente prevedibile, ma che sarebbe comunque assai elevato.

Per molti mesi (e forse, anche per tempi superiori all'anno) il Consiglio sarebbe impegnato esclusivamente nella predetta attività concorsuale, di cui è difficile prevedere la data di ultimazione. In ogni caso, ben difficilmente nelle Commissioni tributarie – o almeno, nella gran maggioranza di esse - potrebbe essere garantito il regolare svolgimento delle udienze, e la probabile **interruzione dell'attività giurisdizionale** costituirebbe nient'altro che la inevitabile e logica conseguenza di un tale stato delle cose.

Ma quand'anche i procedimenti di nomina dovessero prendere tempi, per così dire, "ridotti", appare certo fin da ora che il contemporaneo reinserimento *ex novo* di migliaia di magistrati in sedi affatto nuove comporterebbe, per i soggetti e per le strutture, non pochi problemi di adattamento.

Circa le soluzioni percorribili, già nella scorsa Relazione questo Consiglio ha prospettato la possibilità di trasformazione dell'incarico di magistrato tributario da temporaneo (9 anni nella stessa Commissione, ai sensi dell'art. 11, co.1, D.lgs. n° 545/92) a tempo indeterminato, sottolineando peraltro che una siffatta modifica non avrebbe effetti sulla natura onoraria del rapporto di servizio, ed evidenziando, in tal senso, che già con la previgente disciplina ordinamentale (D.P.R. 26 ottobre 1972, n° 636, art. 10, co. 2 e 3) il rapporto di servizio, benchè pacificamente onorario, era considerato a tempo indeterminato, con l'unico limite del compimento del 75° anno di età. E' evidente che una modifica nel senso indicato dovrebbe necessariamente accompagnarsi con la previsione della periodica rotazione dei magistrati tra le varie sezioni della Commissione di appartenenza, al fine di evitare che una permanenza eccessivamente prolungata nella medesima compagine organica possa – anche solo potenzialmente – ingenerare comportamenti meno che cristallini e far indulgere a prassi non sempre condivisibili. E' ancor più evidente che, con le medesime finalità, il tutto dovrebbe accompagnarsi con la previsione della temporaneità degli incarichi direttivi e semi-direttivi (Presidenti di Commissione e di Sezione).

Si ha peraltro notizia che l'Associazione Magistrati Tributari (AMT) abbia elaborato una proposta di riforma che va nella direzione innanzi indicata, e che la stessa sia stata già sottoposta all'attenzione delle forze politiche.

4.2.- Devoluzione alle Commissioni tributarie regionali del contenzioso ancora pendente innanzi alla Commissione tributaria centrale - La devoluzione alle Commissioni tributarie regionali del contenzioso che, ancora oggi, la Commissione tributaria centrale non riesce a definire costituirebbe, sotto più profili, un intervento doveroso da parte del Legislatore.

Invero, il circolo virtuoso che ha consentito di smaltire in un tempo relativamente breve il notevole arretrato giacente innanzi alle Commissioni tributarie regionali e provinciali ha, come immediata conseguenza, quella di rendere disponibili energie e risorse che potrebbero essere utilmente dedicate alla definizione del contenzioso ancora pendente innanzi alla Commissione

tributaria centrale, organo peraltro posto al di fuori dell'ambito della giustizia tributaria soggetta ai poteri amministrativi di questo Consiglio.

Nelle iniziali intenzioni del Legislatore del D.lgs. n° 554/92, la Commissione tributaria centrale doveva vedere la conclusione della sua attività in un lasso di tempo relativamente breve, in modo che le energie e l'indiscussa professionalità dei suoi componenti potessero essere utilizzate a tutto vantaggio delle Commissioni tributarie regionali. Ma l'intervento della Corte costituzionale sull'art. 75, 2° comma, del D.lgs ordinamentale (sent. n° 111 del 16 aprile 1998) ha svuotato di contenuto il disegno del Legislatore, dando origine alla contraddittoria situazione per cui oggi un organismo di conclamata professionalità e di indiscusso prestigio dedica la sua attività esclusivamente alla trattazione di ricorsi ormai obsoleti, il più recente dei quali risale all'anno 1996. Ciò nonostante, anche in forza di un meccanismo di reclutamento ancora molto vitale (le ultime nomine di cui si ha notizia risalgono al mese di ottobre del corrente anno 2004), la sopravvivenza del citato organo giurisdizionale - e degli oneri finanziari per il suo funzionamento - appare assicurata ancora per molti decenni a venire.

Pertanto, questo Consiglio ritiene doveroso sollecitare anche quest'anno il Legislatore ad avviare una riflessione circa l'utilità della sopravvivenza della Commissione tributaria centrale, al fine di considerare l'opportunità di devolvere alle Commissioni tributarie regionali il contenzioso ancora pendente innanzi al citato organo giurisdizionale, se del caso consentendo l'inserimento dei magistrati che ne fanno parte nelle Commissioni tributarie di merito.

Tutto ciò non senza aver finalmente ricordato che una riforma in tal senso consentirebbe di evitare i costi aggiuntivi derivanti dal prevedibile multiplicarsi delle cause tese al riconoscimento della responsabilità patrimoniale dello Stato per l'eccessiva durata dei processi (L. 24 marzo 2001, n° 89).

4.3. Accessibilità alle presidenze di sezione di magistrati non provenienti dai ruoli delle magistrature professionali - Già nella scorsa Relazione questo Consiglio sottopose all'attenzione del Legislatore una questione unanimemente ritenuta della massima importanza, tanto più in quanto afferente ad una questione di principio. Ci si riferisce all'accessibilità di tutti i magistrati tributari alle funzioni semi direttive; ed evidentemente, il principio cui si è appena fatto riferimento è quello della "pari dignità" di tutti i magistrati tributari tra loro.

Come è noto, la Legge (art. 3 del D.lgs. n° 545/92) limita l'accessibilità alle funzioni direttive (Presidenti di Commissione tributaria) ed a quelle semi direttive (Presidenti di sezione) ai soli componenti provenienti da una magistratura professionale (ordinaria, amministrativa, contabile o militare). A tal riguardo, è opportuno chiarire che la predetta esclusione si riferisce principalmente, se non esclusivamente, all'attività di natura "amministrativa"

svolta dai Presidenti di Commissione e di sezione, posto che, con riferimento all'attività tipicamente giurisdizionale, da sempre è consentito a magistrati tributari non appartenenti a magistrature professionali di ricoprire la qualifica di vice presidente di sezione, e conseguentemente, di presiedere Collegi giudicanti. Ciò che, oltre tutto, si ricava agevolmente anche dalla lettura del disposto dell'art. 2, co. 2, che espressamente prevede la sostituzione del Presidente della Commissione, in caso di assenza o impedimento, per quanto attiene alle funzioni non giurisdizionali.

Non appare fuori luogo ricordare che con la previgente normativa ordinamentale (D.P.R. n° 636/’72) le funzioni semidirettive erano pacificamente attribuite anche a soggetti non provenienti dalle magistrature professionali, purchè in possesso di determinati requisiti culturali. E si noti che questi soggetti, in sede di passaggio dalle previgenti Commissioni tributarie di 1° e 2° grado (1° aprile 1996) alle attuali Commissioni tributarie provinciali e regionali sono stati tutti confermati nel grado, nella funzione e nell’incarico, a maggior conferma del riconoscimento della professionalità acquisita attraverso molti anni di ininterrotto e meritorio servizio (conferme definitivamente sancite dal Supremo Consesso Giurisdizionale Amministrativo: cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n° 4806 del 17 giugno 2003).

Orbene, tutti questi soggetti, alla scadenza dell’incarico attualmente ricoperto, non potranno neanche partecipare ai futuri concorsi per l’attribuzione delle Presidenze di sezione, ovvero dovranno “essere esclusi perché non in possesso dei requisiti prescritti”, secondo la dizione adoperata nelle predette fattispecie da questo Consiglio. Il che appare manifestamente contrario oltre che alla logica, anche alla giurisprudenza amministrativa, che riconosce il consolidamento delle posizioni soggettive (anche *contra legem*) per effetto del notevole decorso del tempo (cfr., tra tutte, C.d.S. , sez. V, n° 296/’79)

Peraltro, ove si ponga mente locale alla circostanza che finanche questo Consiglio di presidenza, che per Legge è deputato ad amministrare l’intero *corpus* dei magistrati tributari, non riconosce più al suo interno alcuna distinzione tra giudici provenienti dalle magistrature professionali e giudici di altra derivazione (si veda l’art. 16-*quater* della L. n° 16/’02), allora l’”aporia” dell’attuale situazione normativa risulterà ancora più evidente. Invero, non si può non prendere atto della contraddittorietà di una Legge che consente ad un magistrato tributario non proveniente da magistratura professionale di presiedere addirittura l’Organo di autogoverno della magistratura tributaria – o, in altri ambiti, di aspirare alla carica di Giudice costituzionale, o di magistrato della Suprema Corte di Cassazione (v. Cost., artt. 106, co 3, e 135, co. 2) - ma gli nega anche solo la possibilità di concorrere per l’attribuzione di una più modesta Presidenza di sezione.

In sintesi, pur riconoscendo la ragionevolezza della esclusione prevista dall’accesso alle Presidenze ed alle vice Presidenze di sezione, nei concorsi di primo ingresso, di chiunque non appartenga (o abbia appartenuto) ad una

magistratura professionale, detta ragionevolezza viene meno con riferimento alla perentoria esclusione dei predetti giudici dai concorsi successivi per l'attribuzione degli incarichi semi direttivi.

Sotto il profilo squisitamente normativo, è opinione di questo Consiglio che un intervento nel senso fin qui auspicato non presenti aspetti di particolare complessità tecnica, in quanto sarebbe sufficiente novellare il solo art. 3 del D.lgs. n° 545/’92, limitando la partecipazione ai concorsi per l’attribuzione dell’incarico di Presidente di sezione (per chiunque non sia proveniente da una magistratura professionale) ai soli vice Presidenti di sezione, in possesso di adeguata anzianità.

A titolo illustrativo, è opportuno ricordare che una iniziativa in tal senso è stata già presentata nel corso della passata Legislatura dal Sen. Preioni (D.D.L. n° 4246), e che, peraltro, si ha notizia che l’Associazione maggiormente rappresentativa della categoria (l’Associazione Magistrati Tributari) ha da tempo predisposto un progetto di legge – sottoposto all’attenzione delle forze politiche - che, riconoscendo l’anomalia dell’attuale situazione normativa, risolve in radice la problematica in discorso. Ciò in quanto prevede un sistema di reclutamento e di progressione in carriera che sostanzialmente pone sullo stesso livello tutti coloro che (in possesso dei prescritti requisiti) aspirano ad un primo ingresso nella magistratura tributaria, e riserva a successivi concorsi interni, aperti a qualunque magistrato tributario, la possibilità di accedere alle funzioni semi direttive e direttive, sulla base della valutazione dei diversi titoli professionali e di servizio posseduti.

4.4. Introduzione di procedimenti per trasferimento ed articolazione dei concorsi – Notevole portata pratica riveste la questione attinente all’introduzione di concorsi “interni”, riservati a soggetti che già ricoprano l’incarico di magistrato tributario, nonché di procedimenti per il trasferimento a domanda.

Il solo strumento di cui oggi il Consiglio di Presidenza dispone per la mobilità dei magistrati tributari è il concorso pubblico, aperto a chiunque abbia i prescritti requisiti. Il che comporta che ove si renda necessario, ad esempio, colmare una singola vacanza in una qualsiasi Commissione tributaria, e siano peraltro già dichiarate disponibilità di uno o più magistrati tributari a ricoprire quel posto, ciò è sostanzialmente precluso dall’attuale normativa (art. 9 D.lgs. n° 545/92), che prevede l’espletamento di un complesso procedimento concorsuale aperto a chiunque sia in possesso dei requisiti prescritti. Il che comporta, oltre ai prolungati tempi tecnici della procedura, l’esame di una considerevole mole di domande. In somma, un notevole dispendio di tempo e di denaro pubblico praticamente a fondo perduto, per l’evidente motivo che la precedenza nella nomina spetta in ogni caso, per disposto legislativo (art. 11, co. 1 L. cit.) a soggetti già in servizio quali magistrati tributari.

Una possibile soluzione verrebbe dall'introduzione di procedimenti amministrativi interni per i trasferimenti, a domanda, tra le varie Commissioni tributarie. Detta introduzione andrebbe necessariamente accompagnata dall'abolizione dell'obbligo di residenza nella Regione (art. 7, lett. f), L. cit.), ed ancor più, dalla creazione di un ruolo unico dei magistrati tributari (oggi l'organico è rigidamente suddiviso Commissione per Commissione), presupposto indefettibile per poter attuare i trasferimenti.

In alternativa, si suggerisce l'introduzione di una disposizione che preveda un duplice momento concorsuale: in un primo tempo il concorso sarebbe aperto ai soli magistrati tributari già in attività di servizio, o comunque in possesso del diritto di precedenza sugli altri disponibili. Solo al termine di questa prima fase si procederebbe alla messa a concorso dei posti eventualmente ancora non assegnati, consentendo la presentazione della domanda da parte di tutti i candidati esterni.

E' di palmare evidenza che una siffatta articolazione concorsuale realizzerebbe una notevole contrazione in termini di tempi d'espletamento e di costi pubblici, posto che, come massima d'esperienza, è possibile affermare che pochissimi o punto sarebbero i posti da mettere a concorso una volta esaurita la fase riservata ai soggetti in possesso del diritto di precedenza nella nomina.

4.5. Riforma dell'art. 44-ter del D.lgs. n° 545/’92 – con l'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n° 448, il Legislatore ha inserito nel testo ordinamentale una disposizione che, in sede applicativa, ha fatto nascere perplessità negli interpreti, ed ha dato origine ad una *querelle* ancora oggi non sopita.

Il testo della norma recita: “Art. 44-ter. Modifica delle tabelle – I criteri di valutazione ed i punteggi di cui alle tabelle E ed F allegate al presente decreto sono modificati, su conforme parere del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.”

Si ha notizia che in sede di giurisdizione amministrativa sono già stati presentati più ricorsi, da parte di Associazioni di categoria, nei quali è stata espressamente sollevata eccezione di costituzionalità nei confronti della dedotta norma, in quanto ritenuta non rispettosa della riserva di Legge contenuta nell'art. 108, co. 1, della Carta costituzionale (“Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.”) In particolare, la predetta eccezione è stata sollevata sia nel ricorso al T.A.R. del Lazio presentato dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, sia in quello presentato allo stesso Organo dall'Associazione Magistrati Tributari.

L'adito giudice ha potuto superare l'eccezione in quanto essa è stata presentata in via subordinata rispetto alla domanda di accoglimento del ricorso nel merito: pronuncia che si è mossa proprio in questo senso. Resta ancora in attesa di decisione il ricorso dell'A.M.T, nel quale – come già anticipato – è stata formulata identica eccezione.

Orbene, è convincimento del Consiglio che un sollecito intervento del Legislatore sulla norma testè citata potrebbe avere effetti risolutivi sull'intera questione. A ben vedere, e non addentrandosi nel dibattito, prevalentemente dottrinale, circa la natura assoluta ovvero relativa della riserva di legge in discorso (la giurisprudenza, sul punto, perviene a risultati non concordi), si ritiene che una formulazione parzialmente ampliata del citato art. 44-ter, che si limiti ad indicare natura e limiti dei criteri di valutazione e demandi ad un successivo provvedimento amministrativo la concreta fissazione dei punteggi, possa risultare pienamente risolutiva della problematica illustrata.

4.6. Proposta di modifica dell'art. 11, co. 1 D.lgs n° 545/’92 - Una questione foriera di difficoltà interpretative, che peraltro ha già dato origine ad un discreto contenzioso innanzi all’A.G.A. è quella relativa al riconoscimento del diritto di precedenza per i giudici tributari che partecipano ai concorsi per incarichi diversi da quello ricoperto al momento della domanda, in posti resisi vacanti nella stessa Commissione tributaria di appartenenza.

La lettera della Legge, nel caso di specie, prevede che “I componenti delle Commissioni tributarie durano in carica nella stessa Commissione non oltre nove anni e sono nominati, con precedenza sugli altri disponibili, in posti che si rendono vacanti in altre Commissioni secondo i criteri di valutazione ed i punteggi di cui alle tabelle E ed F ed a parità di punteggio secondo la maggiore anzianità di età.” (Art. 11, co. 1, D.lgs. n° 545/’92).

Interpretando letteralmente la disposizione se ne ricava che il magistrato tributario in servizio presso una qualunque Commissione tributaria ha diritto di precedenza nella nomina in ciascuna delle restanti 123 Commissioni tributarie della Repubblica, ma non ne beneficia ove voglia partecipare ad un concorso per un diverso incarico (ad esempio, da giudice a vice Presidente di Sezione, ovvero da Presidente di sezione a Presidente di Commissione), bandito per la stessa Commissione di appartenenza (in quanto, per l'appunto, la disposizione parla di precedenza in altre Commissioni).

Ciò appare del tutto irragionevole ed assolutamente non coerente con il sistema, ed introduce peraltro il timore “non manifestamente infondato” della lesione del principio costituzionale di uguaglianza, in quanto il tenore della norma è suscettibile di introdurre una ingiustificata disparità di trattamento all'interno della medesima categoria. Soprattutto ove si faccia mente locale a quanto lo stesso Legislatore del D.lgs. n° 545/92 ha sancito in sede di conferma dei primi componenti delle Commissioni tributarie provinciali e regionali, laddove ha addirittura stabilito una “precedenza sulla precedenza” per coloro che, già componenti delle Commissioni tributarie di 1° e 2° grado, intendessero permanere nella stessa regione e nella stessa Commissione di appartenenza (art. 43, co. 4, D.lgs. 545/92: “(...) con conferma, (...) del grado, della funzione e dell'incarico e con precedenza su ogni altro richiedente collocato negli elenchi

di cui al comma 3 (...)". (Gli elenchi di cui al comma 3 erano composti esclusivamente da giudici tributari in servizio, *n.d.e.*).

In buona sostanza, appare arduo riconoscere nel medesimo quadro ordinamentale una impostazione così divergente su questione del tutto analoga, senza esser costretti a tacciare il Legislatore di un notevole grado di contraddittorietà.

Si suggerisce pertanto l'adozione di una diversa formulazione del dedotto primo comma, che chiarisca che il diritto di precedenza dei componenti delle CC.TT. spetta anche nel caso in cui si concorra per l'assegnazione di incarichi diversi, ancorchè nella stessa Commissione.

4.7. Questioni attinenti al trattamento economico dei magistrati tributari – I compensi percepiti dai magistrati tributari sono da tempo oggetto di discussione, spesso in senso critico, in ragione del loro meccanismo di computo e di erogazione. La disposizione di Legge che li regolamenta rinvia ad un provvedimento amministrativo (Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze) la determinazione in concreto dei compensi, limitandosi peraltro a stabilire che essi siano distinti in una parte "fissa" mensile, ed in una ulteriore parte aggiuntiva computata per ogni ricorso deciso. Circa la parte variabile, la norma rinvia a criteri che "debbono tener conto delle funzioni e dell'apporto di attività di ciascuno alla trattazione della controversia, compresa la deliberazione e la redazione della sentenza (...)" (Art. 13, co. 2, D.lgs. 545/92).

Orbene, la citata disposizione è stata all'origine di polemiche che hanno trovato spazio anche sulle pagine della stampa, in ordine sia alle modalità di corresponsione, e sia in riferimento al *quantum* percepito dai destinatari. Riassuntivamente, è stato affermato che il sistema non appare in linea con il principio costituzionale della parità delle parti innanzi al giudice, in quanto quest'ultimo risulta essere pagato, discrezionalmente, da una delle due parti in causa; che in materia si sarebbe in presenza di una riserva di legge assoluta; ed ancor più, che esso consente enormi differenze retributive all'interno della stessa categoria, differenze ritenute non giustificabili in base al puro dato funzionale dei soggetti percepienti.

Questo Consiglio di Presidenza, pur non intendendo entrare nel merito di polemiche giornalistiche, in ordine alla veridicità ed alla fondatezza delle affermazioni comparse, non può esimersi tuttavia dall'evidenziare alcuni dati di fatto. E questi dati affermano incontrovertibilmente che i magistrati tributari, sotto il profilo dei compensi percepiti, sono oggi in coda ad ogni altra categoria di magistrati onorari. E ciò avviene ad onta del fatto che, a differenza degli altri giudici onorari, essi amministrano, in forma **collegiale**, una giurisdizione a sé stante **generale ed esclusiva, senza limiti di valore**, tanto da dover essere amministrati da un apposito Organo di autogoverno. In somma, in termini di "peso istituzionale", la quarta giurisdizione dello Stato, dopo l'ordinaria,

l'amministrativa, e la contabile. Al che consegue, in via di diritto e di fatto, l'assunzione di una responsabilità istituzionale e soggettiva incomparabilmente maggiore di quella gravante su altri giudici onorari. Invero, non si ricorderà mai abbastanza che, a differenza dei giudici tributari, tutti gli altri giudici onorari costituiscono solo un'appendice della giurisdizione ordinaria, con una competenza per valore o per materia limitata, e solo per giudizi di natura monocratica. Una differenza che si traduce, in termini di responsabilità, nell'assunzione di un "rischio" professionale neanche lontanamente rapportabile a quello assunto dagli altri magistrati onorari, solo che si pensi al contenzioso fiscale instaurato o instaurabile dai grandi gruppi economici; un rischio che il magistrato tributario è spesso indotto a coprire con polizze assicurative a proprio carico.

Tutto ciò premesso, è opinione del Consiglio che il trattamento economico dei magistrati tributari debba essere sottoposto ad una complessiva revisione, che investa sia le modalità di computo delle singole voci in cui detto trattamento è articolato, sia le voci stesse.

In primo luogo, come già esposto nella precedente Relazione, l'adeguamento dei compensi potrebbe passare attraverso i seguenti punti: a) previsione di una indennità aggiuntiva collegata all'effettiva presenza in udienza (come accade per altri giudici onorari), che in qualche misura tenga conto della mancata corresponsione della c.d. "indennità giudiziaria" (L. n° 27/81); b) estensione della spettanza del compenso aggiuntivo per le ordinanze cautelari (se del caso in misura ridotta rispetto a quanto previsto per le sentenze), in ragione del contenuto sostanzialmente decisorio delle citate ordinanze. (Non è fuori luogo ricordare, al riguardo, che il giudice della cautela è assoggettato agli stessi oneri del giudice di merito: prelievo dei fascicoli presso la commissione; studio della fattispecie; audizione delle parti in camera di consiglio; deliberazione collegiale della misura da pronunciare; stesura dell'ordinanza; deposito dei fascicoli; e si consideri che la tutela cautelare deve essere assicurata anche durante il periodo feriale di sospensione dell'anno giudiziario); c) previsione di un compenso per i magistrati che si occupano della rilevazione, classificazione e massimizzazione delle sentenze pronunciate dalla CC.TT.RR. (art. 40 D.lgs. n° 545/92), con la possibilità che i giudici assegnati all'Ufficio del Massimario siano esonerati dall'attività giudicante; d) adeguamento del rimborso delle spese sostenute per l'intervento alle udienze della Commissione, con l'applicazione della normativa di cui all'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n° 836, per i residenti in Comuni diversi da quelli in cui ha sede la Commissione di appartenenza (art. 13, co. 2, D.lgs. n° 545/92; oggi il rimborso è stabilito nella risibile misura di E. 1,50).

In secondo ed ultimo luogo, si rappresenta l'opportunità — peraltro già ventilata in sede Governativa — di un generale riordino legislativo dei compensi spettanti ai magistrati onorari di ogni ordine e grado, ordinari o speciali, che tenga maggior conto delle effettive funzioni svolte e delle responsabilità in concreto assunte.

4.8. *Proposta di modifica dell'art. 7, lett. d) del D.lgs. n° 545/’92* - La disposizione di cui all'art. 7, lett. d) del D.lgs. 545/92 è formulata in una dizione che ha generato in passato notevoli difficoltà applicative.

La predetta disposizione testualmente recita: “I componenti delle Commissioni tributarie debbono: (...); d) non aver superato al momento della nomina settantadue anni di età;”

In passato si sono verificati casi in cui la Corte dei Conti ha negato l'apposizione del visto su talune nomine, in relazione al fatto che, al momento del controllo, i candidati avevano oltrepassato il 72° anno di età. In questi casi il Consiglio ha dovuto chiedere all'Escutivo che fosse disposta la registrazione con riserva, per evitare che si manifestassero situazioni palesemente inique, oltre che foriere di un contenzioso di non facile soluzione.

Invero, l'attuale formulazione della norma subordina la nomina non già ad una condizione certa, verificabile dal singolo candidato al momento della presentazione della domanda concorsuale, bensì ad un evento il cui *tempus* è largamente correlato ai tempi tecnici dell'amministrazione ed è, pertanto, totalmente al di fuori della sfera d'azione dei candidati. A titolo di esempio, si pensi al caso di due candidati settantunenni, nati nello stesso giorno e partecipanti al medesimo concorso, ancorchè per sedi diverse. La nomina dell'uno interviene prima del compimento del 72° anno, e viene perciò vistata dalla Corte dei Conti; la nomina dell'altro (magari concorrente per una sede più “affollata”) interviene successivamente al compimento del 72° anno di età, e pertanto non ottiene il visto dell'Organo di controllo. La disparità di trattamento è evidente e, ciò che più conta, irragionevole ed immotivata.

La soluzione percorribile passa per una nuova formulazione della norma in discorso, che ricalchi il disposto di cui all'art. 2, co. 7, del D.P.R. 9 maggio 1994, n° 487, modificato con D.P.R. 30 ottobre 1996, n° 693 (disciplina concorsuale per l'assunzione nei pubblici impieghi), il quale recita che “(...) i requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione.”.

4.9. *Nuova denominazione degli organi della giurisdizione tributaria* - Il Consiglio ritiene che i tempi siano assolutamente maturi per procedere all'attribuzione di una nuova denominazione agli organi della giurisdizione tributaria, che superi l'ormai anacronistica denominazione di “commissioni” tributarie.

La ancor vigente denominazione rappresenta il portato di tempi in cui la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie era quantomeno dubbia. Ma ad oggi, una volta affermata “autenticamente” dallo stesso Legislatore la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie (art. 1, co. 1 D.lgs. n° 545/’92), il mantenimento della vecchia denominazione, oltre a non corrispondere alla reale

natura delle pronunce emanate dalla magistratura tributaria, appare altresì fuorviante ed anche latamente lesivo della effettività dell'alta funzione pubblica esercitata.

Pertanto, si ritiene che un adeguamento normativo che innalzi, anche sotto il profilo squisitamente nominalistico, gli organi di giurisdizione tributaria all'altezza di tutti gli altri organi giurisdizionali dello Stato costituirebbe una riforma fortemente gradita da tutta la magistratura tributaria. Si ricorda peraltro, che una riforma in tal senso non costituirebbe una novità assoluta, posto che essa era già contenuta in un D.D.L. predisposto dagli allora sottosegretari alle Finanze On.li Marongiu e De Franciscis (A.S. 3766. Detto D.D.L., per vicende del tutto scollegate dalla questione di cui trattasi, non è mai divenuto Legge dello Stato).

E' opinione di questo Consiglio che le denominazioni di "Tribunali fiscali" e di "Corti d'Appello fiscali" risulterebbero sicuramente soddisfacenti rispetto all'esigenza prospettata. Si ricorda, infine, che una tale novella sarebbe percorribile a "costo zero" per le casse dell'Erario.

5. Il rapporto tra gli Organi della giurisdizione tributaria ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Gli aspetti amministrativi e logistici dell'organizzazione della Giustizia Tributaria meritano alcune riflessioni finali.

Da gran tempo è in corso il dibattito circa l'impatto che le attuali attribuzioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze riversano sull'immagine di autonomia e di indipendenza del giudice tributario nell'esercizio delle sue funzioni. Ciò che assume rilievo massimamente in relazione al regime dei compensi percepiti dai magistrati tributari, stabiliti solo indirettamente dal Legislatore del 1992, con il rimando della concreta fissazione dei citati compensi ad un successivo Decreto Ministeriale. Sistema che, pur presentando il pregio di una maggiore elasticità rispetto all'intrinseca rigidità propria della previsione legislativa (ancorchè recante indici di adeguamento automatico), appare forse non del tutto in linea con l'opportunità di mantenere ben distinte le attribuzioni governative rispetto alla funzione giurisdizionale esercitata nelle Commissioni tributarie.

Sotto altro profilo – sia pur solo indirettamente collegato al discorso di cui trattasi – sembra opportuno raccomandare l'istituzione di una struttura che, allocata presso la competente Autorità Governativa ed in dipendenza di essa, sovraintenda e provveda alla gestione ed al funzionamento dei vari servizi relativi alla Giustizia Tributaria. In somma, una sorta di "Ufficio centrale del contenzioso" che, tra le altre attribuzioni, provveda altresì all'amministrazione del personale degli Uffici di Segreteria delle CC.TT., inquadrato in un distinto ruolo unico.

Conclusivamente, anche quest'anno il Consiglio rivolge al Parlamento ed all'Esecutivo l'auspicio che, pur nel rispetto della necessaria tempistica, possa avere attuazione il passaggio di ogni attività concernente il contenzioso tributario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come del resto è stabilito per le altre giurisdizioni amministrative.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Sicilia Totale	17	14	19	13	78	60	73	69	28	33	18	20	12	13	1	1	246	243	3	
Toscana	1	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	13	14	-1	
AREZZO	2	1	2	2	5	6	6	12	13	2	3	1	1	1	1	1	25	25	0	
FIRENZE	5	6	2	2	4	4	22	24	2	5	3	1	2	2	1	1	42	44	2	
FIRENZE REG.																	5	8	-3	
GROSSETO	1	1	2	3	3	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	17	-5	
LIVORNO	1	1	2	2	4	4	1	2	2	4	6	1	1	1	1	1	13	17	-4	
LUCCA	1	1	1	1	10	10	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	6	8	-2	
MASSA CARRARA	1	1	1	1	3	3	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	11	16	-5	
PISA	1	1	3	3	5	5	1	1	1	3	2	3	1	1	1	1	10	12	2	
PISTOIA	2	1	1	2	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	11	11	0	
PRATO	1	1	2	1	1	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	10	10	0	
SIENA	1	1	1	1	11	49	51	46	53	17	30	12	14	7	7	1	1	158	162	-24
Toscana Totale	13	16	13	11	49	51	51	46	53	17	30	12	14	7	7	1	1	10	10	0
TRENTINO	1	1	1	1	2	3	2	2	2	3	2	1	1	1	1	1	6	6	0	
Trento II	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	10	10	0	
TRIVENETO	2	2	1	1	4	5	4	4	3	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	
Trento Totale	2	2	1	1	4	5	4	4	3	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	
Umbria	1	1	2	1	4	4	3	3	4	4	1	1	1	1	1	1	16	16	0	
PERUGIA REG.	2	1	1	1	3	2	4	3	2	3	1	1	1	1	1	1	12	13	-1	
TERNITI	3	3	3	2	7	6	10	11	12	13	2	2	3	3	3	3	12	11	1	
Umbria Totale	3	3	3	2	7	6	10	11	12	13	2	2	3	3	3	3	40	40	0	
AOSTA	1	1	1	1	1	2	4	5	5	5	1	1	2	1	1	1	7	11	-4	
ROSTA REG.	1	2	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7	5	2	
Aosta D'Aosta Totale	1	3	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14	16	2	
VAL D'AOSTA	1	1	2	1	2	1	2	1	1	0	1	2	3	0	0	0	0	0	0	
Veneto	197	191	149	130	667	667	667	667	667	667	667	667	667	114	122	13	15	2421	2485	-64
Differenze per qualifica	6	11	11	-20	0	0	-51	0	-8	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	8	9	-1	

Regione	Commissione Tributaria	dai servizi					
		Posti vacanti al 31.12.2003	Organico previsto	Sovrannumero	Posti vacanti al 31.12.2003	Organico previsto	Posti vacanti al 31.12.2003
ABRUZZO	CHIETI PRV	5	6	1	5	5	0
	L'AQUILA PRV	5	3	0	2	5	0
	L'AQUILA RGN	9	7	0	2	10	6
	PESCARA PRV	4	3	0	1	4	0
	TERAMO PRV	4	3	0	1	4	2
ABRUZZO Totale		22	1	5	28	22	0
BASILICATA	MATERA PRV	3	2	0	1	3	0
	POTENZA PRV	6	4	0	2	6	3
	POTENZA RGN	5	4	0	1	5	0
BASILICATA Totale		14	10	0	4	14	9
BOLZANO PR.AUT.	BOLZANO I GRADO	6	5	0	1	6	3
	BOLZANO II GRADO	3	3	0	0	3	2
BOLZANO PR.AUT. Totale		9	8	0	1	9	5
CALABRIA	CATANZARO PRV	17	3	0	14	17	4
	CATANZARO RGN	5	12	0	-7	5	9
	COSENZA PRV	13	11	0	2	13	11
	CROTONE PRV	2	2	0	0	2	1
	REGGIO C. PRV	10	8	0	2	10	8
	VIBO VALENTIA PRV	2	2	0	0	2	1
CALABRIA Totale		49	38	0	11	49	34
CAMPANIA	AVELLINO PRV	8	6	0	2	8	6
	BENEVENTO PRV	1	5	0	-4	5	5
	CASERTA PRV	19	13	0	6	19	14
	NAPOLI PRV	46	38	0	8	46	37
	NAPOLI RGN	53	36	0	17	53	36
	SALERNO PRV	19	13	0	6	19	10

LIGURIA Totale	146	111	0	35	150	108	0	-42	600	436	0	-164	9
E ROMAGNA	18	18	0	0	18	17	0	-1	72	59	0	-13	1
BOLOGNA PRV	23	26	0	-3	23	22	3	2	92	77	0	-15	-
BOLOGNA RGN													0
FERRARA PRV	6	5	0	1	6	5	0	-1	24	14	0	-10	0
FORLÌ PRV	6	6	0	0	6	3	0	3	24	16	0	-8	0
MODENA PRV	7	5	0	2	7	5	0	-2	28	17	0	-11	0
PARMA PRV	9	9	0	0	9	6	0	-3	36	21	0	-15	0
PIACENZA PRV	5	4	0	1	5	3	0	-2	20	15	0	-5	0
RAVENNA PRV	6	5	0	1	6	6	0	0	24	14	0	-10	1
REGGIO E. PRV	7	5	0	2	7	7	0	0	28	18	0	-10	0
RIMINI PRV	4	3	0	1	4	3	0	-1	16	11	0	-5	2
E ROMAGNA Totale	91	86	0	5	91	77	3	-11	364	262	0	-102	4
FRIULI													
GORIZIA PRV	2	1	0	1	2	2	0	0	8	6	0	-2	0
PORDENONE PRV	5	5	0	0	5	4	0	-1	20	11	0	-9	0
TRIESTE PRV	7	5	0	2	7	4	0	-3	28	9	0	-19	0
TRIESTE RGN	13	10	0	3	13	11	0	-2	52	32	0	-20	1
UDINE PRV	11	7	0	4	11	7	0	4	44	25	0	-19	1
FRIULI Totale	38	28	0	10	38	28	0	-10	152	83	0	-69	2
LAZIO													
FROSINONE PRV	10	9	0	1	10	9	0	-1	40	29	1	-10	0
LATINA PRV	8	7	0	1	8	7	0	-1	32	23	0	-9	2
RIETI PRV	3	3	0	0	3	3	0	0	12	10	0	-2	0
ROMA PRV	68	55	1	13	68	62	0	-6	272	242	0	-30	8
ROMA RGN	50	28	0	22	50	33	0	-17	200	106	0	-94	0
VITERBO PRV	5	4	0	1	5	4	0	-1	20	16	0	-4	0
LAZIO Totale	144	106	1	38	144	118	0	-26	576	426	1	-149	10
LIGURIA													
GENOVA PRV	20	15	0	5	20	12	0	-8	80	47	0	-33	1
GENOVA RGN	21	14	0	7	21	9	1	-11	84	51	0	-33	0
IMPERIA PRV	6	4	0	2	6	5	0	-1	24	18	0	-6	0
LA SPEZIA PRV	7	6	0	1	7	4	0	-3	28	18	0	-10	1
SAVONA PRV	7	6	0	1	7	5	0	-2	28	14	0	-14	0
LIGURIA Totale	61	45	0	16	61	35	1	-25	244	148	0	-96	2
LOMBARDIA													
BERGAMO PRV	12	11	0	1	12	9	0	-3	48	35	0	-13	1
BRESCIA PRV	15	12	0	3	15	13	0	-2	45	40	0	-5	1
COMO PRV	10	5	0	5	10	6	0	-4	40	6	0	-34	0
CREMONA PRV	6	4	0	2	6	4	0	-2	24	17	0	-7	0
LECCO PRV	5	4	0	1	5	5	0	0	20	17	0	-3	0
LODI PRV	2	3	1	-1	2	2	0	0	8	9	2	3	0
MANTOVA PRV	5	3	0	2	5	3	0	-2	20	11	0	-9	0
MILANO PRV	50	41	0	9	50	34	0	-16	200	148	0	-52	2
MILANO RGN	68	52	0	16	68	43	0	-25	272	186	0	-86	2
PAVIA PRV	6	5	0	1	6	3	0	-3	24	18	0	-6	0
SONDRIO PRV	3	3	0	0	3	3	0	0	12	10	0	-2	0
VARESE PRV	13	13	0	0	13	13	0	0	52	35	0	-17	0

	ANCONA RGN	11	7	0	4	11	7	0	-4	44	25	0	-19	0
	ASCOLI PICENO PRV	7	3	0	4	7	5	0	-2	28	20	1	-7	0
	MACERATA PRV	4	3	0	1	4	3	0	-1	16	12	0	-4	0
	PESARO PRV	5	5	0	0	5	4	0	-1	20	15	2	-3	0
MARCHE Totale		32	23	0	9	32	23	0	-9	128	82	3	-43	0
MOLISE	CAMPOBASSO PRV	4	4	0	0	4	5	0	1	16	14	0	-2	1
	CAMPOBASSO RGN	4	4	0	0	4	2	0	-2	16	13	5	2	0
	ISERNIA PRV	4	3	0	1	4	3	0	-1	16	12	0	-4	0
MOLISE Totale		12	11	0	1	12	10	0	-2	48	39	5	-4	1
PIEMONTE	ALESSANDRIA PRV	8	6	0	2	8	6	0	-2	32	23	0	-9	0
	ASTI PRV	3	3	0	0	3	2	0	-1	12	9	0	-3	0
	BIELLA PRV	3	3	0	0	3	2	0	-1	12	8	0	-4	0
	CUNEO PRV	7	6	0	1	7	7	1	1	28	23	0	-5	0
	NOVARA PRV	6	5	0	1	6	3	0	-3	24	19	0	-5	0
	TORINO PRV	37	30	0	7	37	17	0	-20	148	85	0	-63	0
	TORINO RGN	38	25	0	13	38	28	8	-2	152	77	0	-75	0
	VERBANIA PRV	3	2	0	1	3	0	0	-3	12	7	0	-5	0
	VERCELLI PRV	5	4	0	1	5	3	0	-2	20	14	0	-6	0
PIEMONTE Totale		110	84	0	26	110	68	9	-33	440	265	0	-175	0
PUGLIA	BARI PRV	24	24	0	0	24	21	0	-3	96	85	0	-11	1
	BARI RGN	29	21	0	8	29	21	0	-8	116	88	0	-28	0
	BRINDISI PRV	5	4	0	1	5	3	0	-2	20	13	0	-7	0
	FOGGIA PRV	11	11	0	0	11	11	0	0	44	35	0	-9	0
	LECCE PRV	9	6	0	3	9	6	0	-3	36	21	0	-15	0
	TARANTO PRV	7	7	0	0	7	7	0	0	28	25	0	-3	0
PUGLIA Totale		85	73	0	12	85	69	0	-16	340	267	0	-73	1
SARDEGNA	CAGLIARI PRV	7	6	0	1	7	3	0	-4	20	15	0	-5	1
	CAGLIARI RGN	10	6	0	4	10	7	0	-3	40	20	0	-20	0
	NUORO PRV	3	3	0	0	3	0	0	0	18	7	0	-11	0
	ORISTANO PRV	2	2	0	0	2	2	0	0	8	8	0	0	0
	SASSARI PRV	6	5	0	1	6	5	0	-1	24	14	0	-10	0
SARDEGNA Totale		28	22	0	6	28	20	0	-8	110	64	0	-46	1
SICILIA	AGRIGENTO PRV	7	6	0	1	7	3	0	-4	28	19	0	-9	0
	CALTANISSETTA PRV	4	3	0	1	4	4	0	0	16	11	0	-5	0
	CATANIA PRV	14	10	0	4	14	10	0	-4	56	33	0	-23	0
	ENNA PRV	3	3	0	0	3	2	0	-1	12	7	2	-3	0
	MESSINA PRV	13	12	0	1	13	11	0	-2	52	42	0	-10	0
	PALERMO PRV	13	10	0	3	13	12	0	-1	52	45	0	-7	1
	PALERMO RGN	37	25	0	12	37	23	0	-14	148	97	0	-51	2
	RAGUSA PRV	4	3	0	1	4	3	0	-1	16	17	0	1	0
	SIRACUSA PRV	5	3	0	2	5	4	0	-1	20	13	0	-7	1
	TRAPANI PRV	7	6	0	1	7	5	0	-2	28	23	0	-5	0

