PREMESSA

1. La relazione annuale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottata con apposita delibera a norma dell'art. 15 del Regolamento Interno, non rappresenta, pur essendo la presente la quarta, un appuntamento di prassi, ma assicura un raccordo istituzionale importante tra il Consiglio ed il Parlamento, tramite il Ministro, per un'informata conoscenza delle modalità e dei tempi del servizio di giustizia tributaria e per consentire un efficace adeguamento delle norme processuali ed ordinamentali in modo da garantire la costante ed effettiva tutela dei diritti del cittadino e dell'interesse dello Stato.

Tale valutazione è confortata dall'attenzione riservata alle precedenti relazioni e dall'approvazione di gran parte delle riforme sollecitate, prima, fra tutte, la riformulazione dell'art. 2 del D.Lgs. 546/1992, introdotta dall'art. 12 della legge 448/2001, che ha ampliato la competenza giurisdizionale delle commissioni tributarie, realizzando la sostanziale unicità della giurisdizione tributaria, auspicata, già nel 1972, dalla Commissione parlamentare per il parere al Governo sui testi

unici concernenti la riforma tributaria (cosiddetta "Commissione dei trenta").

2. L'importanza che il Consiglio attribuisce alla relazione ha indotto a sollecitare, anche quest'anno, con l'indicazione di specifiche richieste, i presidenti delle commissioni tributarie regionali e provinciali perché convocassero apposite assemblee dei presidenti di sezione della rispettiva commissione non solo per una generalizzata riflessione dei componenti di una stessa commissione sull'attività svolta, sui risultati conseguiti, sui moduli organizzativi adottati e su eventuali rimedi a disservizi riscontrati, ma anche per raccogliere proposte di riforma, suggerimenti, osservazioni per un servizio giudiziario tributario sempre più efficiente.

PARTE PRIMA

L'attività consiliare

1. La nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

La composizione del Consiglio – già modificata dalla legge 21.11.2000 n. 342 e di cui sono stati evidenziati con la precedente relazione (c.f.r. Notiziario del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria – Anno 2002 n. 3 pag. 7 e ss.), aspetti positivi, le perplessità in ordine alla previsione di due vice presidenti e la necessità che il regolamento interno, nel silenzio della legge, preveda un quorum alto di presenze per la validità delle sedute – è stata ulteriormente modificata con il D.L. 28..12.2001 n. 452, convertito nella legge 27.2.2002 n. 16, per cui in base al nuovo 2° comma dell'art. 17 del D.Lgs. n. 545/92 " il Consiglio è composto da undici componenti eletti dai giudici tributari e da quattro componenti eletti dal Parlamento, due dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori di Università in materie giuridiche o i soggetti abilitati alla difesa dinanzi alle commissioni tributarie che risultino iscritti ai rispettivi albi professionali da almeno dodici anni".

La nuova composizione del Consiglio, coerente anche con l'unicità della giurisdizione tributaria realizzata con la legge 448/2001, rappresenta un ulteriore apprezzamento delle modalità di esercizio della giurisdizione tributaria delle commissioni tributarie e - non per rivendicare meriti – del modo in cui il Consiglio ha interpretato il ruolo di autogoverno della magistratura tributaria.

Deve essere sottolineato che, con la nuova composizione, l'organo di autogoverno della magistratura tributaria acquisisce una

configurazione similare a quella degli organi di autogoverno delle altre magistrature.

La presenza di componenti laici eletti dal parlamento non altera – dato il loro numero – l'autogoverno della magistratura tributaria; inserisce, a pieno titolo, il Consiglio tra le primarie istituzioni dello Stato e, nel contempo, esclude che la magistratura tributaria possa apparire un corpo separato; evita possibili gestioni corporative; assicura, quindi, che l'autogoverno dei giudici tributari si svolga in pieno raccordo istituzionale con le articolazioni dello Stato e, prima fra tutte, con il Parlamento.

1.2. L'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 19.7.2002 n. 184 (pubblicato nella G.U. del 17 agosto 2002 n. 192 – Serie generale) – con il quale sono stati determinati il modello della scheda elettorale, le modalità di presentazione delle candidature e di funzionamento degli Uffici elettorali, nonché le norme di coordinamento delle incompatibilità per i componenti del Consiglio eletti dal Parlamento con quelle previste per i giudici tributari – ha eliminato ogni dubbio in ordine all'elettorato passivo dei componenti eletti dai giudici tributari, nel senso che devono essere giudici tributari.

Trattasi di un'utile precisazione anche se i dubbi interpretativi – che probabilmente erano anche suggeriti da una non piena accettazione della riforma o da una non compiuta valutazione della sua importanza - non avevano alcun fondamento non solo per il nuovo comma 2ter del citato art. 17, che pone limitazioni all'attività professionale dei soli componenti eletti dal Parlamento che sarebbero state difficilmente giustificabili se anche i componenti eletti dai giudici tributari dovevano essere " professori di Università in materie giuridiche o soggetti abilitati alla difesa.....", ma anche perché la limitazione dell'elettorato passivo per i componenti eletti dai giudici

tributari a tali categorie avrebbe contraddetto la stessa natura di organo di autogoverno del Consiglio di Presidenza.

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

2.1. Le decisioni intervenute sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato o proposti ai Tribunali Amministrativi Regionali avverso i provvedimenti concernenti le prime nomine dei giudici tributari adottati dalla commissione ministeriale hanno, nella quasi totalità – ad eccezione di uno o due casi - confermato la valutazione operata dal Consiglio che non aveva ritenuto di adottare provvedimenti di autotutela e, spesso nelle motivazioni, sono richiamate le specifiche argomentazioni del Consiglio nelle relazioni trasmesse all'Avvocatura dello Stato.

2.2. Nel corso dell'anno 2001, il Consiglio – oltre a completare gli adempimenti connessi all'espletamento del concorso per la copertura di 591 posti bandito nel mese di maggio 2000 e che aveva registrato la partecipazione di 6.670 concorrenti, con la richiesta di 20.262 incarichi, potendo ciascun concorrente richiedere più incarichi – ha bandito ed espletato un concorso (pubblicato nella G.U. del 29.6.2001 n. 51 – IV Serie speciale) per la copertura di 210 posti - che ha registrato la partecipazione di 2168 concorrenti, con richiesta di 6800 incarichi – nonché, nel mese di dicembre 2001, un ulteriore concorso (pubblicato nella G.U. dell'11.12.2001 n. 58 - IV Serie speciale) per la copertura di 41 posti – che ha registrato la partecipazione di 816 concorrenti, con richiesta di 1.920 incarichi.

La gestione dei concorsi ha dato luogo ad alcune difficoltà interpretative della tabella E allegata al D.Lgs. 545/92 – oggi modificata, come si dirà – per quanto concerne il corretto

inquadramento delle attività professionali, ad esempio, in particolare, per la richiesta qualificazione delle stesse – non sempre corretta – come attività di dirigente, da parte di dipendenti dello Stato o di altre Pubbliche Amministrazioni, che ha dato luogo anche ad un contenzioso giurisdizionale, risoltosi in senso favorevole all'interpretazione adottata dal Consiglio che, per un corretto esame delle domande e dei titoli, nonché per un'attenta valutazione delle doglianze formulate con i ricorsi al TAR, ha anche richiesto pareri al Ministero della Salute e alle Amministrazioni locali.

2.3. I concorsi sono stati espletati in tempi brevi, nel pieno rispetto delle norme e dei criteri interpretativi fissati dal Consiglio (pubblicati in "Notiziario del Consiglio di Presidenza n. 1/2001" pag. 70 e ss.), con una percentuale di ricorsi, inferiore all'uno per cento, da parte dei circa diecimila concorrenti – che hanno potuto verificare l'operato del Consiglio con l'avvenuta pubblicazione di tutte le delibere, comprese le motivazioni, di approvazione delle graduatorie -.

Alla fine dell'anno 2001, nonostante fossero state adottate – acquisite le risposte del Consiglio Superiore della Magistratura e dei Consigli di Presidenza della Giustizia Amministrativa, della Corte dei Conti e della Magistratura militare, in ordine ad eventuali sanzioni disciplinari nei confronti di magistrati risultati vincitori – anche tutte le delibere di nomina per i concorsi banditi nel 2000 e nel giugno 2001, una percentuale irrilevante dei nominati risultava immessa nelle funzioni.

Si registrava, cioè, un ritardo, già segnalato con la precedente relazione, nell'immissione nelle funzioni rispetto alla delibera di nomina, che, in alcuni casi, era di poco inferiore o pari all'anno, per il tempo occorrente per la predisposizione della proposta da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, la conseguente registrazione della Corte

dei Conti o il visto della Ragioneria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2.4. La modifica – richiesta dal Consiglio con la precedente relazione e introdotta con D.L. 28 dicembre 2001 n. 452 convertito nella legge 27 febbraio 2002 n. 448 – dell'art. 11 del D.Lgs. 545/92 - che prevede "nei casi di necessità di servizio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze può disporre, su richiesta del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, l'anticipazione nell'assunzione delle funzioni ai sensi del quarto comma dell'art. 10 dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12" - ha comportato che, nel mese di luglio 2002, solo 25, rispetto agli 842 nominati a seguito dell'espletamento dei tre concorsi sopraindicati, non avessero ancora assunto le funzioni.

2.5. Per quanto concerne i 25 componenti non ancora immessi nelle funzioni, per quindici il Consiglio ha già fornito le precisazioni richieste dalla Ragioneria del Ministero dell'Economia e delle Finanze in ordine ad una questione già sollevata per altri posti messi a concorso e coperti con concorrenti aventi diritto di precedenza ai sensi del citato art. 11 del D.Lgs. 545/92, e che, a seguito delle precisazioni fornite, si è risolta positivamente. Si tratta di un rilievo originato dalle modalità di svolgimento del concorso, imposte dal citato art. 11, che risultano ad un primo esame, non comprensibili se non si tiene conto del complesso delle disposizioni previste dal D.Lgs. 545/92. Infatti, non essendo previsti concorsi "interni" per trasferimento o per l'attribuzione di un diverso incarico dei componenti delle commissioni tributarie in servizio, si verifica che per un posto messo a concorso partecipino soggetti che, essendo già componenti di commissioni tributarie, hanno diritto di precedenza e soggetti che aspirano, per la prima volta, all'incarico. Si determina in

tal modo, in particolare per i posti di presidente di commissione, di presidente di sezione e di vice presidente di sezione, ma, in alcuni casi, anche per i posti di giudice, che tutti i posti pubblicati presso una commissione siano coperti con concorrenti aventi diritto di precedenza, con conseguente inutilità della valutazione delle domande, con l'attribuzione dei punteggi, degli aspiranti all'incarico per la prima volta.

Si è già segnalata, con la precedente relazione, la necessità di una riforma che consenta l'espletamento di concorsi "interni" per trasferimento o per l'attribuzione di diverso incarico dei già componenti, come avviene per le altre magistrature, in modo che il concorso, per i posti rimasti vacanti e senza aspiranti, sia riservato a chi concorre all'incarico per la prima volta. Una riforma che non solo eliminerebbe una serie di adempimenti inutili, necessitati dalle domande di numerosi concorrenti, quando i posti sono coperti da aspiranti con diritto di precedenza, ma che assicurerebbe efficienza e tempestività nella gestione dei concorsi, in attuazione del principio di buona e corretta amministrazione.

2.6. Ancorché si sia verificata nell'anno 2002, ma relativa ai concorsi del 2000 e 2001, assume particolare rilevo la questione riguardante la mancata registrazione da parte della Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato – di due provvedimenti di nomina, cui si è adeguata, formulando analoghi rilievi, la Ragioneria del Ministero dell'Economia e delle Finanze per altri tre.

Si tratta di soggetti che alla data della delibera di approvazione della graduatoria, nonché alla data della delibera di nomina risultavano in possesso del requisito previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 545/92: "non aver superato al momento della nomina settantadue anni di età", mentre, alla data del decreto di nomina del Presidente

della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, avevano già superato il settantaduesimo anno di età.

Ad avviso della Corte dei Conti, l'articolo 9, I comma del D.Lgs. 545/92, che prevede "i componenti delle commissioni tributarie sono nominati con D.P.R. su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza, secondo l'ordine di collocazione negli elenchi previsti nel comma 2", delinea un procedimento distinto in due fasi, la prima che si conclude con la delibera del Consiglio di Presidenza di approvazione della graduatoria e che individua la persona che deve essere nominata e che, ancorché determina in modo vincolante il contenuto del decreto presidenziale, ha natura di atto prodromico, mentre la seconda, che si conclude con il decreto presidenziale, è costitutiva degli effetti, per cui è in tale momento che deve persistere il requisito dell'età. La Corte ritiene, poi, che una conferma di tale ricostruzione si ricava dall'art. 24, comma 1, lett. C) del D.Lgs. 545/92, per cui "il Consiglio delibera sulle nomine....." e non "le nomine". La lettera della legge evidenzierebbe, quindi, la natura prodromica della delibera del Consiglio di Presidenza rispetto alla "nomina" che è disposta con il decreto presidenziale. Secondo la Corte, poi, se si seguisse l'opposta tesi e si attribuisse efficacia costitutiva alla delibera consiliare, il Ministro dell'Economia e delle Finanze non avrebbe alcun potere e dovrebbe proporre la nomina anche di soggetti che, a quel momento, risultassero privi di requisiti prescritti.

Il Consiglio – che ha già dedicato un apposito paragrafo della relazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze approvata con delibera del 19.9.2000 (c.f.r. Quaderni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria – Anno 2000 n. 2 - pag. 50 e ss.) alla questione della natura degli atti del Consiglio di Presidenza e del rapporto esistente con il decreto presidenziale o ministeriale – ha, con apposita delibera del 4.6.2002, sollecitato il Ministero dell'Economia e

delle Finanze a richiedere alla Corte dei Conti la registrazione con riserva dei decreti di nomina in questione sulla base delle seguenti osservazioni.

Il primo comma dell'art. 9 citato va letto unitamente al secondo comma dello stesso articolo, secondo cui "il Consiglio di presidenza procede alle deliberazioni di cui al comma I sulla base degli elenchi formati relativamente ad ogni commissione e comprendenti tutti gli appartenenti alle categorie indicate negli articoli 3, 4 e 5, per il posto da conferire, che hanno comunicato la propria disponibilità all'incarico e sono in possesso dei requisiti prescritti". Il Consiglio cioè è chiamato non solo a formare gli elenchi e la relativa graduatoria, ma anche a verificare il possesso dei requisiti prescritti, adottando, poi, la deliberazione di nomina (ossia la deliberazione di cui al I comma), in base alla quale viene emesso il decreto presidenziale.

L'espressa previsione dell'articolo 9, II comma citato, che demanda, in modo esclusivo, al Consiglio di Presidenza la verifica di esistenza dei requisiti comporta che tale verifica va fatta al momento in cui viene adottata la deliberazione di nomina a conclusione della procedura concorsuale.

Anche a voler prescindere dall'espressa indicazione che si ricava dal II comma dell'art. 9 citato, la tesi della Corte dei Conti non considera la particolare natura degli atti del Consiglio e del rapporto esistente con il decreto presidenziale.

Il procedimento di nomina dei giudici tributari non può essere valutato nell'ottica di un ordinario procedimento amministrativo, nel quale, ove pure vi concorrono atti di organi od anche di centri decisivi diversi, che determinino o contribuiscano a determinare il contenuto del provvedimento terminale, solo quest'ultimo è costitutivo dell'efficacia.

Così non è, invece, per il procedimento in questione, giacché la delibera di nomina adottata dal Consiglio è un provvedimento