

**RELAZIONE AL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA**

(1° gennaio 2007 - 31 dicembre 2007)

PREMESSA

La presente relazione, prevista dall'art. 24, D.Lgs. n. 545/92, al fine di mettere in condizione il sig. Ministro di adempiere all'incombente di cui all'art. 29 dello stesso Decreto legislativo, è l'ultima di questo Consiglio, - ormai prossimo alla scadenza - che ribadisce il suo ruolo istituzionale di organo di auto governo dei giudici tributari a garanzia della loro autonomia ed indipendenza.

Garanzia e indipendenza, che, recentemente, sono state messe in discussione da qualche organo di stampa, con pilotate insinuazioni, rispetto alle quali è stata formulata ed inviata in data 5 settembre 2008 al sig. Ministro, su sua richiesta, una dettagliata nota che qui si ritiene opportuno riportare integralmente.

“Il Consiglio accoglie di buon grado la sollecitata richiesta di una relazione, che faccia il punto, anche a seguito delle notizie di stampa recentemente diffuse in tono allarmistico, in ordine allo stato attuale della giustizia tributaria.

E' un'occasione per la ripresa di un dialogo costruttivo, da tempo auspicato, nello spirito di totale collaborazione, nel rispetto dei reciproci ruoli e nella prospettiva di ricercare soluzioni normative più adeguate al fine, non solo di superare alcune situazioni patologiche, ma anche di completare, nello stesso settore, un quadro normativo che è rimasto incompiuto.

E' stato individuato, come centrale, il problema relativo all'incompatibilità dei giudici tributari, che sarà oggetto della presente relazione.

E' necessario tuttavia, prendere, preliminarmente ed in via definitiva, atto che il funzionamento della giustizia tributaria, nel suo complesso, e cioè sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale, merita un positivo apprezzamento, quantomeno se paragonato a quello delle altre giurisdizioni.

a) Malgrado la notevole e costante contrazione di unità lavorative (giudici tributari e personale), le pendenze dei ricorsi, che al momento dell'entrata in vigore della riforma del 1996 erano di oltre cinque milioni, si sono ridotte al 31/12/2007 a circa 593.000 e si stanno notevolmente contraendo.

Sul punto è opportuno segnalare che la Commissione paritetica, composta da componenti del Consiglio e da rappresentanti del Ministero, che aveva il compito di ridefinire, dopo un complessivo monitoraggio dei flussi di lavoro, la pianta organica dei giudici tributari, anche nelle varie Commissioni, ha

concluso i suoi lavori, formulando le relative ipotesi che, ovviamente, se condivise, dovranno essere sottoposte alle consultazioni del caso.

- b) Le sentenze delle Commissioni Provinciali vengono impugnate davanti a quelle Regionali nella misura non superiore al 14% e soltanto il 5% arriva in Cassazione. La media delle soccombenze del Fisco in primo grado è del 57%, in esse però rientrano anche quelle parziali, che spesso comportano una modifica della sentenza così limitata da rendere superfluo l'appello.*

La durata media dei ricorsi tra primo e secondo grado, che è di circa due anni (escluso il giudizio presso la Corte di Cassazione), induce ad affermare, che la giustizia tributaria rispetta il novellato art. 111 della Costituzione in ordine alla ragionevole durata del processo.

Il Consiglio è consapevole che l'attuale assetto delle Commissioni Tributarie, con la loro composizione eterogenea, nella quale convergono varie esperienze professionali e pluralità di competenze così come determinate dal legislatore, ha come condizione essenziale una normativa adeguata sulle incompatibilità, che va applicata in maniera corretta ed incisiva.

Le allegate schede indicano:

- 1) numero dei giudici tributari oggi presenti, suddivisi in togati e non togati e numero di magistrati non togati, entrati nella magistratura tributaria, dopo il 2000, mediante concorsi;*
- 2) numero di procedimenti per incompatibilità aperti e definiti anno per anno, a partire dall'entrata in funzione del Consiglio di Presidenza e fino al 31/8/2008, con indicazione dei procedimenti tuttora pendenti;*
- 3) riepilogo completo, comprensivo anche delle attività istruttorie compiute;*
- 4) numero di segnalazioni di incompatibilità fatte pervenire, dal 2003 al 31/8/2008, da parte dell'Agenzia delle Entrate, con specificazione dei provvedimenti adottati;*
- 5) tempi di durata delle procedure di incompatibilità con riferimento al periodo 1° aprile 2003 - 31 agosto 2008.*

La lettura di questi dati impone, comunque, una premessa.

Com'è noto il D.Lgs. n.545/92 pose fine al sistema delle nomine dei giudici tributari allora vigente (l'ingresso avveniva attraverso varie segnalazioni ed il magistrato non veniva sottoposto ad alcuna specifica valutazione in ordine ad ipotesi di incompatibilità), introducendo un vero e proprio concorso, sia pure per soli titoli, e formulando, all'art. 8, le ipotesi d'incompatibilità, inasprite successivamente dalla legge n.449 del 27/12/1997 e dal D.Lgs. n. 452 del 2001.

La norma transitoria dell'art. 43 del citato decreto, prevedeva comunque che "I componenti delle Commissioni di I e II grado, già aventi sede nella Regione, sono nominati componenti delle Commissioni Tributarie rispettivamente Provinciali e

Regionali, costituite nella stessa regione con conferma nel grado e nell'incarico". Entravano quindi a far parte della giustizia tributaria magistrati, rispetto ai quali non era stato fatto alcun controllo, in ordine a situazioni di incompatibilità.

Il Dipartimento del Ministero delle Finanze, solo inizialmente, provvede ad individuare ed a segnalare i funzionari dipendenti del Ministero stesso, che versavano in situazione d'incompatibilità, in base alla disciplina della richiamata legge del 27/12/1997, nonché tutti i giudici delle Commissioni Tributarie Provinciali e Commissioni Tributarie Regionali, che risultavano depositari delle scritture contabili, relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997.

Fu inviato, pertanto, in data 18/6/1998, un elenco di 1157 giudici che si trovavano in quest'ultima situazione.

Il Consiglio, dal canto suo, predispose, contemporaneamente, il testo di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, che ciascun giudice tributario, di anno in anno, è tenuto a compilare e che contiene sempre più specifiche e puntuali domande, in ordine alla sussistenza di ipotesi di incompatibilità.

La ragione per la quale, quindi, i primi anni del Consiglio vedono una massiccia apertura di procedure di incompatibilità, è da ricercarsi in quanto sopra detto.

Successivamente, esaurita questa prima fase massiccia di interventi, le segnalazioni pervenute sono state di gran lunga meno numerose e, pertanto, le aperture di procedimenti per incompatibilità si sono notevolmente contratte. Esse sono state avviate, in larghissima parte, a seguito della capillare e attenta valutazione che la competente Commissione di questo Consiglio effettua su tutte le dichiarazioni sostitutive, che vengono compilate in maniera tale da lasciare spazi, sempre più marginali, per individuare ipotesi di incompatibilità.

D'altra parte, dopo il notevole screening effettuato fino agli anni 2000/2002, il corpo dei giudici tributari non togati, per i quali si pone, per la stragrande maggioranza, il problema dell'incompatibilità, è rimasto pressoché identico, con l'esclusione, ovviamente, di coloro che hanno lasciato la magistratura per limiti di età, decesso, dimissioni e quant'altro.

I giudici tributari non togati e, precisamente, liberi professionisti, entrati nella magistratura tributaria dopo il 2000 ed attualmente in servizio, sono non più di 40.

Come si accennava le segnalazioni dall'esterno sono notevolmente diminuite. La stessa Agenzia delle Entrate, dal 2003 alla prima metà del 2008, ha segnalato complessivamente 32 ipotesi di incompatibilità per altrettanti giudici (vedi relativa scheda, nella quale sono tenute distinte le varie ipotesi di cui alla lett. i), lett. m) e lett. c) dell'art. 8 D.Lgs. n. 545/92).

In relazione a dette segnalazioni, sono state effettuate 24 aperture di procedimento, delle quali 9 sono ancora in corso, 3 sono state definite con provvedimenti di decadenza e 12 con archiviazioni.

Per le rimanenti 8, il Consiglio ha avviato indagini istruttorie che si sono concretizzate in 4 preventive archiviazioni, mentre per le altre 4 si è in attesa di riscontro.

E' il caso di sottolineare che il Consiglio negli stessi anni ha avviato 187 procedure per incompatibilità. Pertanto, se si sottraggono le 24 avviate su richiesta dell'Agenzia delle Entrate, si può concludere che il numero delle procedure attivate d'ufficio, è di gran lunga superiore.

Per una più compiuta informazione, si precisa che dei 9 casi segnalati dalla stampa, con l'indicazione dei nominativi, con riferimento ad altrettante ipotesi di incompatibilità, 4 si sono definiti con provvedimenti di decadenza, 2 di archiviazione, 1 di archiviazione per cessazione dal servizio per raggiunti limiti d'età e 2 sono tuttora pendenti.

Comunque, a parte questi dati parziali, dall'esame di tutte le procedure avviate dal 1998 e concluse al 31 agosto 2008, si deduce che i provvedimenti di decadenza raggiungono il 43% circa, mentre quelli di archiviazione si attestano sul corrispondente 57%. Le impugnative davanti al TAR, avverso i provvedimenti di decadenza, vengono rigettate nella misura del 90% circa.

Con riferimento alla durata, va ricordato innanzitutto che le norme che regolano i procedimenti disciplinari, vengono applicate analogicamente anche alle procedure per l'incompatibilità.

Ciò comporta la fissazione all'interessato di un termine di trenta giorni per il deposito di memorie difensive, dalle quali per lo più scaturisce l'esigenza di un'attività istruttoria, che il Consiglio pone in essere spesso anche prima dell'apertura dei procedimenti, come si evince dalle schede allegate.

Capita con notevole frequenza che il convocato non si presenti adducendo, anche più volte, un legittimo impedimento, mediante certificato medico, rispetto al quale il Consiglio ha scarsi strumenti per effettuare visite fiscali o controlli di sorta.

In ogni caso la durata media di una procedura incompatibilità, che si chiude con l'approvazione del verbale, in cui risulta redatta la motivazione della decisione, adottata in una precedente seduta, si attesta su 250 giorni lavorativi.

Il quadro della situazione così descritto, imporrebbe due iniziative :

- 1) inasprimento delle ipotesi di incompatibilità;*
- 2) modifica del sistema delle segnalazioni.*

Sotto il primo profilo il Consiglio, ha già avuto modo di esaminare, informalmente, il testo di una bozza di legge delega - predisposta dagli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze circa due anni fa - che prevedeva, tra l'altro, la revisione della disciplina dell'incompatibilità dei giudici tributari, dettando il seguente criterio direttivo:

estendere la incompatibilità "ai casi in cui l'attività di consulenza o di assistenza sia svolta da associati e conviventi ovvero, nell'ambito della medesima regione o dinanzi alla Corte di Cassazione, da parenti sino al 4° grado ed affini sino al 2°; previsione, qualora l'incompatibilità derivi dall'attività svolta da parenti, affini, conviventi o associati che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria possa egualmente procedere alla nomina, valutate le circostanze del caso concreto".

Il Consiglio ne discusse al suo interno, pronunziandosi in maniera ampiamente favorevole. Il parere, però, non fu mai formalmente richiesto, anche perché questa proposta, unitamente a quasi tutte le altre che facevano parte del progetto di legge delega, è rimasta lettera morta.

E' certo auspicabile la ripresa del dialogo sul punto, non essendovi alcuna riserva sull'esigenza di assicurare la massima trasparenza, al fine di esaltare la terzietà del giudice tributario.

In alcuni articoli di stampa si è prospettata la tesi secondo cui situazioni di incompatibilità non risolte costituirebbero una, e forse la principale, causa delle pronunce sfavorevoli al fisco emesse dai giudici tributari.

Il Consiglio ritiene di dover respingere una simile generalizzata ed indimostrata chiave di lettura, che rischia di spingere la riforma del sistema processuale tributario su una linea non costruttiva.

Sotto il secondo profilo il Consiglio rileva e propone:

il sistema delle dichiarazioni sostitutive, pur conservando una sua indiscutibile utilità, potrebbe essere reso più efficace, attraverso una disciplina legislativa con previsioni sanzionatorie in caso di inadempimento.

Le segnalazioni provenienti dall'esterno, poiché vengono formulate in maniera saltuaria ed occasionale, dovrebbero essere ricondotte ad un sistema programmato, pianificato ed a regime.

Andrebbe altresì presa in considerazione l'ipotesi di prevedere misure specifiche di coordinamento con la magistratura contabile, per consentire il tempestivo intervento della stessa, anche con misure cautelari, nelle ipotesi di denunciata incompatibilità, ovvero di altri più evidenti attentati agli interessi erariali.

Sarebbe infine opportuno potenziare gli strumenti di cui il Consiglio già dispone, attraverso un più diretto raccordo con le competenti strutture del M.E.F., al fine di poter effettuare un riscontro tra le dichiarazioni contenute nelle autocertificazioni ed i dati risultanti all'Agenzia delle Entrate.

Il Consiglio, in attesa delle eventuali iniziative legislative che si vorranno adottare, alcune delle quali già pendenti presso il Parlamento e provenienti dai diversi schieramenti politici, si dichiara disponibile ad un incontro con il Ministro o con suoi delegati, per definire un intervento specifico, che consenta, nel giro di pochi mesi di affrontare tutte le problematiche ravvisabili, nella massima trasparenza."

Le varie attività svolte nell'anno 2007, scaturenti dalle attribuzioni previste dall'art. 24 del D.lgs. 545/92, sono dettagliatamente descritte nella presente relazione.

Sembra doveroso tuttavia mettere nella dovuta evidenza, come il Consiglio, nel corso degli anni 2007 e 2008, si sia particolarmente e proficuamente impegnato, con dispendio di energie e mezzi economici, nel settore della riqualificazione ed aggiornamento dei giudici tributari.

Uno sforzo che ha dato grossi risultati, se si considera che i vari corsi organizzati sulle varie discipline anche a livello informatico, in ciascuna regione, sono stati complessivamente frequentati da 2213 giudici tributari.

Se si aggiungono, poi, i Master attuati con la collaborazione di varie Università, che hanno visto la presenza di 236 partecipanti, si ha una dimensione concreta dell'impegno con cui i giudici tributari, soprattutto quelli non togati, intendono approfondire le loro conoscenze tecniche, e quindi migliorare la loro professionalità, per fornire risposte, le più adeguate possibili, alle domande di giustizia, ormai quasi tutte complesse e di grosso spessore economico.

Ma le varie proposte di riforme normative, cui si faceva cenno nella nota inviata al Ministro e più volte elencate nelle precedenti relazioni, sono ancora ferme ed alcune giacciono in Parlamento.

La novità di quest'ultimo anno è rappresentata soltanto dalla legge che ha allocato, presso le rispettive commissioni regionali, la commissione tributaria centrale. Una riforma questa che ha comportato non pochi problemi organizzativi, rispetto ai quali il Consiglio, andando forse anche al di là delle proprie competenze, ha fornito la sua fattiva collaborazione.

Mai come questa volta è doveroso sottolineare l'urgenza di una revisione del trattamento economico ai giudici tributari, fermo oramai al 2005.

La notevole riduzione dell'organico, oggi attestato complessivamente (in base al decreto ministeriale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 25.10.2008, che ha recepito il risultato dei lavori della Commissione paritetica) su 4685 unità, a fronte delle 8000 precedentemente previste, deve indurre (pur nella consapevolezza della difficile congiuntura economica) ad immaginare una diversa e complessiva regolamentazione degli emolumenti dei giudici tributari che sono divenuti del tutto irrisori.

Si ribadisce quindi l'auspicio della ripresa del dialogo, nella prospettiva di un definitivo assetto del ruolo del giudice tributario e della collocazione della giurisdizione tributaria nell'alveo costituzionale.

PARTE PRIMA

L'ATTIVITA' CONSILIARE CAPITOLO PRIMO

1. L'attività delle Commissioni.

a) Prima Commissione: Status dei giudici tributari.

La Commissione Status costituita da tre consiglieri sovrintende al lavoro del corrispondente Ufficio Status.

L'Ufficio Status, è composto di 8 dipendenti appartenenti alle seguenti aree: di area C3,1 ; di area C2 1; di area C1, 3; di area B3,1; di area B2,2.

L'art. 6, comma 1 del regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio di segreteria del Consiglio di Presidenza, assegna, tra l'altro, all'Ufficio STATUS il compito di detenere il fascicolo personale di tutti i giudici tributari e di aggiornarlo costantemente.

Tanto in corrispondenza di ogni seduta Consiliare, con l'inserimento nei rispettivi fascicoli personali dei giudici tributari dei provvedimenti loro riguardanti (declaratorie di cessazione dall'incarico, quelle relative alle assenze, alle cariche elettive, ai procedimenti per incompatibilità e disciplinari). Inoltre con l'inserimento delle annuali dichiarazioni sostitutive di atto notorio, sulla mancanza di cause di incompatibilità (circa 5000) e delle delibere di risposta ai quesiti attinenti allo status di ciascun giudice.

L'aggiornamento si rapporta altresì a quello relativo all'elenco dei posti di Presidente di Commissione o di altri incarichi resisi vacanti, sulla base delle delibere consiliari rimesse dalla Segreteria Tecnica, onde dare impulso alla loro eventuale copertura.

L'attività in parola viene eseguita con sistemi informatici.

Attraverso un attento esame dei decreti relativi alle composizione delle Sezioni e dei Collegi giudicanti, emanati dai rispettivi Presidenti di Commissione e di Sezione, ne ha controllato l'effettivo rispetto dei criteri formulati in detta materia.

Grazie all'impegno del personale incaricato, è stato possibile presidiare sull'applicazione delle nuove disposizioni in materia di rotazione dei giudici.

L'Ufficio Status nell'anno 2007 ha sostenuto il carico di 1681 pratiche ed ha predisposto 1292 schemi di delibere sottoponendole all'approvazione preventiva della Commissione I e a quella successiva del Consiglio.

Al 31 dicembre 2007, i giudici in attività di servizio risultano essere n. 4731.

Durante l'anno sono cessati dalle funzioni n. 220 giudici di cui: n. 108, per raggiunti limiti età, n. 27, per decesso e n. 85, per dimissioni.

b) Seconda Commissione: Studi e Documentazione

La seconda Commissione (Studi e Documentazione) ha competenza in ordine alla redazione delle risoluzioni, delle proposte e dei pareri previsti dalla legge o richiesti dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, allo studio ed alla segnalazione di iniziative legislative in tema di ordinamento dei giudici tributari e di giustizia tributaria.

Provvede anche ad esprimere pareri obbligatori e non vincolanti rispetto alle varie ipotesi previste dall'art. 24 del D. Lgs. n. 545/92, con particolare riferimento su tutte le questioni che riguardano le Commissioni Tributarie.

Fornisce, altresì, informative in ordine alle risposte alle interrogazioni ed interpellanze parlamentari. Sovrintende le pubblicazioni del Consiglio, la tenuta della Biblioteca e della Rassegna Stampa.

RISOLUZIONI:

N. 1 del 20.2.2007 – Compensi da corrispondere a fronte dell'esercizio in via di fatto delle funzioni giurisdizionali (prot. n. 2592/07- Ufficio II);

N. 6 del 23.10.2007 – Art. 7, lett. f) del D. Lgs. n. 545/92 – Requisito della residenza nella Regione nella quale ha sede la Commissione tributaria – Condizioni e presupposti – Integrazione e modifica della Risoluzione n. 11/97 (prot. n. 14142/07 – Ufficio II);

N. 7 del 13.11.2007 – Inaugurazione anno giudiziario tributario – anno 2008 (prot. n. 12753/07 – Ufficio II).

Si riportano, inoltre, qui di seguito i dati relativi ad informative in ordine a:

- a) risposte ad interrogazioni parlamentari;
- b) risposte a quesiti;
- c) delibere più significative;
- d) circolari alle strutture periferiche.

INTERROGAZIONI PARLAMENTARI:

prot. n. 13918/06 – Documento di sindacato ispettivo n. 4-01642 dell'Onorevole PISCITELLO, in ordine alla riduzione di spesa del 30 per cento, rispetto a quella sostenuta nel 2005, per gli organi collegiali, prevista dall'art. 29 del decreto legge n. 223 (c.d. decreto Visco_Bersani), convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248 (seduta del 13.2.2007);

prot. n. 14454/06 – Interrogazione a risposta scritta n. 4-01820 dell'Onorevole FRASSINETTI, in ordine alla chiusura della sezione staccata di Rimini della Commissione Tributaria Regionale dell'Emilia Romagna (seduta del 13.2.2007);

prot. n. 14782/06 – Documento di sindacato ispettivo n. 4-01008 del Senatore GENTILE, in tema di interventi urgenti riguardanti l'organico amministrativo della Commissione Tributaria Provinciale di Cosenza (seduta del 13.2.2007);

prot. n. 14812/06 – Documento di sindacato ispettivo n. 3-00300 del Senatore DI LELLO FINUOLI, in ordine alla competenza esclusiva della Commissione Tributaria Provinciale di Torino a giudicare in merito alle controversie sul pagamento del canone RAI (seduta del 13.2.2007);

prot. n. 1325/07 – Interrogazione a risposta immediata dell'Onorevole LEO, in ordine al trattamento economico dei giudici tributari (invio documentazione via fax);

prot. n. 1642/07 – Documento di sindacato ispettivo n. 4-02127 dell'Onorevole PISCITELLO, in tema di accesso per i "giudici di pace" agli incarichi di Presidente e Vice Presidente delle Commissioni Tributarie (seduta del 29.5.2007);

prot. n. 4898/07 – Documento di sindacato ispettivo n. 4-01792 del Senatore COSTA, sulla problematica concernente l'aumento delle sezioni presso la sezione staccata di Lecce della Commissione Tributaria Regionale della Puglia (seduta del 3.7.2007);

prot. n. 5837/07 – Interrogazione a risposta scritta n. 4-01520 dell'Onorevole NOVI, in tema di incompatibilità ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. n. 545/92 (seduta del 30.10.2007);

prot. n. 10750/07 – Interrogazione a risposta orale n. 3-00911 del Senatore EUFEMI, in ordine alla problematica concernente l'aumento delle sezioni da 3 a 5 presso la sezione staccata di Lecce della Commissione Tributaria Regionale della Puglia (seduta del 13.11.2007);

prot. n. 11874/07 – Documento di sindacato ispettivo n. 4-04944 dell'Onorevole ZACCHERA, in ordine all'art. 8, comma primo, lett. i) del D. Lgs. n. 545/92 (seduta del 13.11.2007').