

## Capitolo Secondo

### 1. L'attività del Consiglio

Il Consiglio, nell'anno 2005 ha dedicato particolare attenzione alla problematica dell'informatizzazione del processo tributario.

Come già detto, è stata istituita la Commissione informatica, che ha operato in stretto contatto con gli altri organi coinvolti (DPF, Sogei) ed ha provveduto alla istituzione di corsi di formazione dei giudici tributari per l'approccio a detta procedura.

L'attività dell'organo di autogoverno dei giudici tributari, nell'anno 2005 si è articolata in 38 sedute, nelle quali sono state adottate complessivamente 1927 delibere; sono state effettuate 40 audizioni nel corso di procedimenti disciplinari e/o per incompatibilità. Sono state approvate, inoltre, 7 risoluzioni e 14 pareri.

Ulteriore qualificante attività del Consiglio è stata quella del costante raccordo con il Comitato di Presidenza, i cui compiti sono previsti dall'art. 9 del Regolamento interno e dal Regolamento di Amministrazione e Contabilità. E' un organo questo, presieduto dal Presidente del Consiglio di Presidenza, del quale fanno parte i due Vice Presidenti ed altri due componenti e che svolge un'attività di iniziativa e di indirizzo sotto il profilo contabile e amministrativo.

Nel corso dell'anno 2005, il Comitato ha effettuato 30 sedute, nelle quali ha adottato 87 proposte di delibera in materia per lo più contabile, riguardanti la contrattistica e gli atti squisitamente contabili (consuntivo 2004 e verifiche trimestrali sotto il controllo del Collegio dei Revisori).

Va sottolineata, infine, l'attività che si è posta in essere con riferimento all'inaugurazione dell'anno giudiziario tributario. In esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria nn. 7 e 8 del 26/10/2004, il Consiglio ha proseguito nell'organizzazione delle relative cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, che si sono svolte nelle singole sedi delle Commissioni tributarie regionali, nei mesi di gennaio e febbraio 2005 ed hanno visto la partecipazione di almeno un Componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria .

## 2. La Segreteria Generale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

La Segreteria Generale, distinta, com'è noto, in *Segreteria Amministrativa*, *Segreteria Tecnica* e *Segreteria per il Coordinamento e la Programmazione dell'Attività Informatica*, anche per l'anno in riferimento, ha assicurato, tra l'altro, il buon funzionamento dell'intero Ufficio di Segreteria ed il supporto al Comitato ed al Consiglio di Presidenza.

In particolare, la Segreteria Amministrativa - che si compone di 5 elementi di cui due di Area C2 che attendono alle questioni di maggior rilevanza (decreti, corrispondenza con il DPF, relazioni sindacali e relazioni di particolare importanza in stretta collaborazione con lo scrivente) e tre unità di Area B che espletano attività relativa alla gestione del Personale (rilevazione delle presenze, visite fiscali e corrispondenza interna tra il Servizio di Ragioneria ed il Segretario Generale per i molteplici adempimenti di relativa competenza) - ha utilizzato, nel corso del 2005, complessivamente n. 1706 protocolli e l'attività effettivamente espletata può essere quantificata in 511 atti tra provvedimenti e comunicazioni relativi alla elaborazione e gestione di:

- 1) assenze del Personale (art. 21), richieste visite fiscali;
- 2) cause di servizio;
- 3) organizzazione Forum P.A.
- 4) programmazione operativa
- 5) relazione al conto annuale
- 6) relazioni sindacali
- 7) seminari per l'aggiornamento e la formazione specialistica del Personale part time, pagamento fatture e comunicazioni varie, ecc.

A tali attività, occorre aggiungere:

- la gestione dell'Archivio che, nel periodo in esame, ha curato, a seguito delle vicende personali dei giudici tributari, la movimentazione ed eliminazione di circa 2000 fascicoli ed ha utilizzato un quantitativo di protocolli pari a n. 15.614. A questa attività va aggiunta la trasmissione e la ricezione di 2.521 fax e la gestione della corrispondenza sia in arrivo che in partenza pari a circa 5000 note per voce. L'archivio in questione, si compone di 7 elementi, di cui due collocati a riposo a decorrere dal 1° febbraio 2005;
- la gestione del servizio di portineria e quello di anticamera, cui attendono un dipendente di Area B2 (ove non impegnato nei compiti precipui di elettricista), uno di Area B1 e tre dipendenti di Area A1 (supportati, non di rado, anche dagli autisti quando non impegnati nella conduzione delle auto di servizio);
- la gestione del servizio automobilistico, composto complessivamente da 6 dipendenti;
- la gestione del servizio centralino svolto da due unità.

In riferimento, poi, alle funzioni di sovrintendenza del servizio di Ragioneria da parte del Segretario Generale, la Segreteria Amministrativa opera per le autorizzazioni richieste ai fini della emissione degli ordinativi di pagamento. Fa capo

sempre al Segretario Generale, il controllo sull'aspetto prettamente contabile, del prospetto di bilancio previsionale e di chiusura dell'esercizio finanziario, in conformità alle previsioni del Regolamento di Contabilità e Amministrazione.

La particolare attività di verbalizzazione e conservazione degli atti, viene curata dalla Segreteria Tecnica quale supporto speciale all'attività del Consiglio nella sua attività deliberante nonché al Comitato di Presidenza, con particolare riguardo ai compiti previsti dal proprio Regolamento di contabilità. Tale Segreteria, composta da tre elementi, è il perno attorno al quale ruota tutta l'attività del Consiglio. Svolge preziosa attività di supporto al Presidente sia con riferimento alle relazioni interne al Consiglio che all'esterno, in particolare con tutti gli organi istituzionali con i quali il medesimo intrattiene rapporti. Nell'anno 2005, la Segreteria Tecnica ha curato l'elaborazione di n. 69 verbali concernenti sia le sedute del Consiglio, sia quelle del Comitato; ha predisposto, nel complesso, n. 75 o.d.g. del Consiglio e del Comitato ed ha raggruppato tutti gli ordini del giorno con i relativi allegati raccolti nel cosiddetto "librone" per le sedute consiliari. La stessa Segreteria Tecnica, ha supportato il Consiglio nella stesura della Relazione annuale al Parlamento e la elaborazione delle audizioni dei convocati (n. 40 convocazioni), nel controllo delle delibere consiliari allegate ai verbali, predisponendo, nell'insieme, n. 1927 atti inerenti la spedizione e comunicazione delle stesse.

La Segreteria per il Coordinamento e la Programmazione dell'Attività Informatica ha, in primo luogo, provveduto alla gestione del sito web e degli accessi internet nonché della posta elettronica del Consiglio e delle caselle nominali degli impiegati. Il numero di pratiche trattate a mezzo posta elettronica del Consiglio, risultano essere, per l'anno 2005, pari a n. 1350, al quale deve aggiungersi la trattazione di circa n. 1400 pratiche inerenti l'attività della stessa Segreteria Informatica. In particolare, per quanto concerne la gestione dinamica delle delibere consiliari, nell'anno di riferimento si è arrivati ad informatizzare circa 2000 delibere. Contestualmente, la Segreteria Informatica ha curato, quindi, l'organizzazione dei corsi di formazione ed aggiornamento per GG.TT. tenutisi presso il CED della Corte Suprema di Cassazione; ha provveduto, inoltre, ad interfacciarsi con gli Uffici del Dipartimento per le Politiche Fiscali e con SOGEI, al fine di verificare la funzionalità della procedura in dotazione alle Commissioni Tributarie.

Infine, non si può non considerare anche l'attività di raccolta dei dati utili alla gestione dei compensi ai Giudici Tributarî ed alle necessità di rilevazione statistica del Consiglio nonché la gestione e verifica delle procedure informatiche messe a disposizione del Consiglio.

Contestualmente a tale attività, la Segreteria Informatica ha continuato a partecipare a gruppi di lavoro unitamente al DPF e SOGEI, concernenti la "Trasmissione telematica degli atti delle Commissioni Tributarie" ed il "Miglioramento della Giustizia Tributaria".

## PARTE SECONDA

### LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

#### Capitolo Primo

##### 1. L'attività giurisdizionale delle Commissioni

###### *a) Dati statistici.*

Anche quest'anno, l'esame dei dati statistici, relativi all'anno 2005, evidenzia la tendenza alla riduzione dei procedimenti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie, ad ulteriore conferma della funzionalità e dell'efficienza del sistema.

I procedimenti complessivamente sopravvenuti nel corso dell'anno 2005, sono stati 300.954, a fronte dei 364.600 definiti con provvedimenti depositati nel corso dello stesso anno. I ricorsi sono, pertanto, così diminuiti: dai 676.026 pendenti al 1° gennaio 2005, si è giunti ai 600.371 al 31 dicembre dello stesso anno, con una riduzione pari all'11,20 %.

L'andamento su evidenziato non risulterebbe difforme anche se si andassero a considerare tra i ricorsi pendenti i decreti presidenziali, ex art. 27 del D.lgs. 546/92, per i quali, alle date prese in riferimento, non risulti decorso il termine di reclamo, di cui al successivo art. 28. Difatti i numeri da valutare sarebbero di 688.531 pendenti al 01 gennaio 2005 e di 619.006 al 31 dicembre dello stesso anno, con una diminuzione in percentuale pari al 10,10%.

Per quanto attiene, invece, al particolare sui ricorsi pervenuti nel corso d'anno, risulta che dai 174.760 ricorsi presentati alle Commissioni tributarie provinciali, nell'anno 2004, si è passati ai 255.276, presentati innanzi alle stesse Commissioni Provinciali nell'anno 2005. Gli appelli proposti, invece, dinanzi alle Commissioni Tributarie Regionali, sono passati dai 42.731 del 2004, ai 45.678 del 2005.

*b) L'attività delle Commissioni tributarie regionali.*

I dati provenienti dalle Commissioni tributarie regionali, come già detto, confermano la tendenza alla riduzione dell'arretrato. Sul piano della produttività le Commissioni Regionali che hanno fatto registrare il maggior numero di sentenze pro-capite, depositate nel 2004, sono la Commissione Tributaria Regionale della Campania e quella della Basilicata, con una media di 58 decisioni per giudice. Anche in molte altre Commissioni Tributarie Regionali la media risulta simile: ad esempio, la Commissione Tributaria Regionale della Calabria e la Commissione Tributaria Regionale del Lazio si attestano su una media pro-capite di 57 sentenze; la Commissione Tributaria Regionale della Sardegna su 55; la Commissione Tributaria Regionale della Puglia su 50; la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia su 49; la Commissione Tributaria Regionale della Sicilia su 44. Nelle altre Commissioni Regionali la media risulta relativamente più bassa, ma non per un minore impegno dei magistrati tributari a svolgere il proprio lavoro, bensì a seguito delle minori sopravvenienze e quindi della riduzione dell'arretrato. Volendo indicare una media nazionale, si può affermare che ogni giudice tributario d'appello ha trattato 8,14 ricorsi per udienza, con una punta massima, per la Commissione Tributaria Regionale della Calabria, di 10,86 ricorsi.

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

- a) procedimenti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie regionali al 31 dicembre 2004: n° 138.418 (142.875 comprendendo i decreti presidenziali non reclamati);
- b) ricorsi sopravvenuti nel periodo 1° gennaio 2005-31 dicembre 2005: n° 45.678;
- c) decisioni pronunciate nel periodo 1° gennaio 2005-31 dicembre 2005: n° 65.684;
- d) pendenze risultanti al 31 dicembre 2005: n° 101.707 (116.191 comprendendo i decreti presidenziali non reclamati)

*c) L'attività delle Commissioni tributarie provinciali.*

Anche l'analisi dei dati provenienti dalle Commissioni tributarie provinciali, conferma il dato evidenziato più volte, riassumibile nell'eccellente funzionalità delle Commissioni tributarie.

L'arretrato giacente presso le Commissioni tributarie provinciali è, salvo alcune 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 pendenti al 31 dicembre 2005, presso le 10 Commissioni tributarie provinciali con maggiore recupero dell'arretrato rispetto al numero dei ricorsi giacenti presso le stesse al 31 dicembre 2004:

| Commissione | Pendenti<br>31/12/04 | al | Pendenti<br>31/12/05 | al | Diminuzione<br>percentuale |
|-------------|----------------------|----|----------------------|----|----------------------------|
| LUCCA       | 7.265                |    | 4.205                |    | 42,12%                     |
| VARESE      | 13.049               |    | 8.149                |    | 37,55%                     |
| BARI        | 30.421               |    | 20.039               |    | 34,13%                     |
| FOGGIA      | 9.448                |    | 6.838                |    | 27,62%                     |
| BOLOGNA     | 14.792               |    | 10.959               |    | 25,91%                     |
| NAPOLI      | 25.949               |    | 19.797               |    | 23,71%                     |
| TARANTO     | 29.329               |    | 24.019               |    | 18,10%                     |
| ROMA        | 98.439               |    | 81.789               |    | 16,91%                     |
| CATANIA     | 16.099               |    | 13.637               |    | 15,29%                     |
| MESSINA     | 22.636               |    | 20.123               |    | 11,10%                     |

Riportiamo gli stessi dati calcolati comprendendo i decreti presidenziali non reclamati:

| Commissione | Pendenti<br>31/12/04 | al | Pendenti<br>31/12/05 | al | Diminuzione<br>percentuale |
|-------------|----------------------|----|----------------------|----|----------------------------|
| LUCCA       | 7.491                |    | 4.421                |    | 40,98%                     |
| VARESE      | 12.972               |    | 8.027                |    | 38,12%                     |
| BARI        | 30.607               |    | 20.913               |    | 31,67%                     |
| FOGGIA      | 9.752                |    | 6.808                |    | 30,19%                     |
| NAPOLI      | 28.168               |    | 19.742               |    | 29,91%                     |
| BOLOGNA     | 15.508               |    | 11.074               |    | 28,59%                     |
| CATANIA     | 17.139               |    | 13.448               |    | 21,54%                     |
| TARANTO     | 28.931               |    | 24.219               |    | 16,29%                     |
| ROMA        | 97.869               |    | 85.195               |    | 12,95%                     |
| MESSINA     | 22.516               |    | 19.888               |    | 11,67%                     |

E' opportuno specificare, che, dai dati sopra esposti riferiti alla presenza della maggior differenza di numero dei ricorsi arretrati, non si deve erroneamente dedurre che la produttività dei magistrati in servizio presso le altre Commissioni sia inferiore a quella dei loro colleghi dianzi indicati. Invero, dal raffronto dei dati relativi al numero di sentenze mediamente pronunciate, nell'anno in trattazione, dalle suddette 11 Commissioni Tributarie Provinciali, si evince che buona parte di queste ha un indice di lavoro superiore alle altre che non evidenziano questa sofferenza:

| Commissione   | Numero medio<br>pronunciamenti<br>assunti |
|---------------|-------------------------------------------|
| TARANTO       | 180,73                                    |
| CATANIA       | 179,88                                    |
| SAVONA        | 164,00                                    |
| MESSINA       | 156,02                                    |
| LATINA        | 149,77                                    |
| VIBO VALENTIA | 141,43                                    |
| CATANZARO     | 140,74                                    |
| BARI          | 139,54                                    |
| VARESE        | 133,19                                    |
| NAPOLI        | 127,16                                    |
| PESARO        | 123,63                                    |
| LUCCA         | 118,69                                    |
| L'AQUILA      | 115,71                                    |
| ROMA          | 114,61                                    |
| PISA          | 114,53                                    |

Il dato relativo al numero di ricorsi trattati per udienza dai Giudici delle Commissioni Provinciali è pari ad una media nazionale di 10,85, con una punta massima registrata, nelle Commissioni Tributarie Provinciali di Catanzaro e Varese, di 23 ricorsi mediamente trattati per udienza.

Per completezza si deve puntualizzare che dinanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali, nell'anno 2005, sono state trattate 67.880 istanze relative a provvedimenti cautelari, ex art. 47 D.Lgs.546/92. Nell'anno precedente, il numero fu, invece, di 54.345. Le istanze che hanno trovato accoglimento sono in percentuale il 32 % a fronte del 30,61% dell'anno 2004.

*d) Esiti dei ricorsi con particolare riferimento all'Amministrazione Finanziaria.*

Dalle relazioni fatte pervenire dai Presidenti di Commissioni tributarie, si possono dedurre i dati relativi alla soccombenza in giudizio dell'Amministrazione finanziaria nel corso dell'anno 2005.

La percentuale di detta soccombenza, anche parziale, dell'Amministrazione si attesta in primo grado sul 57,71 % e in appello sul 57,05%.

Non si può non rappresentare a questo punto, quanto già evidenziato da alcuni Presidenti di Commissione, circa, il tipo di difesa dell'Amministrazione che, a volte, appare carente o insufficiente. Sembrano frequenti, invero, i casi in cui l'Amministrazione Finanziaria, o non si costituisce in giudizio, o, ancorché costituita, non compare in udienza.

Si riportano qui di seguito i dati relativi alla percentuale di soccombenza dell'Amministrazione Finanziaria in alcune Commissioni, dai quali è possibile ricavare il minimo ed il massimo delle percentuali sottoelencate.

| Commissione   | Percentuali di soccombenza massima |
|---------------|------------------------------------|
| CTP Aosta     | 78,46                              |
| CTP Siracusa  | 76,48                              |
| CTP Avellino  | 74,12                              |
| CTP Piacenza  | 72,52                              |
| CTP Enna      | 72,40                              |
| CTP Trieste   | 72,12                              |
| CTP Viterbo   | 72,04                              |
| CTP Catanzaro | 71,08                              |
| CTR Molise    | 71,00                              |
| CTP Macerata  | 70,54                              |

| Commissione       | Percentuali di<br>soccombenza<br>minima |
|-------------------|-----------------------------------------|
| CTP Rovigo        | 31,22                                   |
| CTP Modena        | 38,56                                   |
| Il grado Trento   | 41,26                                   |
| CTP Belluno       | 41,02                                   |
| CTP Crotone       | 42,34                                   |
| Il grado Bolzano  | 42,40                                   |
| CTP Siena         | 42,86                                   |
| CTP Reggio Emilia | 43,92                                   |
| CTP Cagliari      | 44,80                                   |
| CTP Torino        | 45,02                                   |

*e) Organico dei componenti delle Commissioni tributarie.*

La diminuzione del carico di lavoro pendente innanzi alle Commissioni tributarie, ha indotto l'Organo di autogoverno a ridurre ulteriormente, rispetto agli anni precedenti, il numero di posti che sono stati messi a concorso, pur in presenza di numerose vacanze.

Come più puntualmente si può ricavare dalle tabelle finali allegate alla presente relazione, il numero dei magistrati tributari in servizio al 31 dicembre 2005 è di 5.246 unità, di cui 990 Presidenti di Commissione e di sezione, 904 vice Presidenti di sezione e 3.352 giudici.

Alla stessa data, quindi, tenuto conto dell'organico tabellare, risultano vacanti complessivamente 425 posti di Presidente di Commissione e di sezione; 511 posti di vice presidente di sezione e 2.308 posti di giudice nelle varie Commissioni Tributarie.

Anche quest'anno trova conferma il dato che fa registrare più carenze in organico nelle Regioni nelle quali vi è un maggior numero di Commissioni tributarie Provinciali. Tra queste ultime, è accentuata la "scopertura" per quelle Commissioni con un maggior numero di sezioni. La Regione con il più alto numero di vacanze in organico è la Lombardia, ove (al 31.12.2005) sono scoperti 52 posti di Presidente di sezione, 72 posti di vice Presidente di sezione e 331 posti di giudice. In Campania, mancano 58 Presidenti di sezione, 62 vice Presidenti e 222 giudici; in Piemonte, sono vacanti 34 posti di Presidente di sezione, 51 di vice Presidente e 209 posti di giudice; nel Lazio, sono vacanti 57 posti di Presidente di sezione, 36 di vice Presidente e 205 posti di giudice.

Vi sono, poi, Regioni in cui, a fronte di un organico ritenuto non sufficiente corrispondono maggiori vacanze. E' il caso della Liguria, che, pur avendo soltanto cinque Commissioni tra regionali e provinciali (per un organico totale di 366 magistrati), registra vacanze per 22 Presidenti di sezione, 27 vice Presidenti di sezione e 120 giudici, con una percentuale di circa il 46%. Infine, la Provincia autonoma di Bolzano, registra oltre il 57% di scopertura di organico dove su 54 magistrati, ne risultano mancanti 31.

*f) 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 2004, i dati relativi al 2005 evidenziano una diminuzione generale del personale delle Segreterie in tutti i profili professionali; in particolare tale diminuzione ha ancor più aggravato la carenza del profilo C1 segnalata nelle precedenti relazioni, vale a dire quello riguardante il personale legittimato, unitamente al profilo C2 ed all'Area B3 (la quale è passata da una situazione di lieve esubero a quella di carenza) 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 2005, ammontano a 2.299 unità, su una pianta organica di 2.483 unità, con una carenza pari, quindi, al 7%.

Sul totale, si riscontra un lieve esubero unicamente nel profilo B1 (in tutto 18 unità), mentre in tutti gli altri dell'Area B ed in tutta l'Area C si evidenziano le carenze già segnalate. Invero, a fronte di una scopertura per numero di 95 unità nel profilo C1, ne ritroviamo 10 assenti nel profilo C2 e 23 nel profilo C3. Mancano, infine, 4 unità nell'area dirigenziale, presso le Commissioni Tributarie Regionali per la Calabria, per le Marche, per la Liguria e per il Friuli Venezia Giulia.

*g) 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 con riferimento alla sistemazione logistica delle Commissioni tributarie.

Permangono, tuttavia, situazioni localmente deficitarie che si registrano da tempo. A parte quella relativa alla Commissione Tributaria Provinciale di Palermo, che appare veramente grave, si segnalano le Commissioni per le quali sarebbe necessario intervenire. Queste ultime sono: le Commissioni tributarie provinciali di Varese, di Savona, di Brescia, di Cagliari, di Vercelli, di Potenza, di Trieste, di Lodi. Anche la Commissione Tributaria Regionale della Basilicata si trova in serie difficoltà logistiche.

Per altro verso, corre obbligo di segnalare anche le situazioni che si sono risolte positivamente, come quella della Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, che fu nella precedente relazione evidenziata.

Anche quest'anno è opportuno ribadire l'utilità di un intervento, che consenta, ove possibile, il trasferimento della sede delle Commissioni al di fuori del capoluogo di Provincia.

E' appena il caso di citare le disfunzioni e le carenze, anch'esse oggetto di specifica menzione in molte delle relazioni dei Presidenti di Commissioni Tributarie relative ad arredi, strumentazione (fotocopiatrici, computer, etc.), disponibilità di testi e di riviste giuridiche specializzate.

## PARTE TERZA

### LE RIFORME RITENUTE NECESSARIE

#### *Capitolo Primo*

#### RIFORMA COSTITUZIONALE E PROGETTO DI MODELLO EUROPEO

Accanto alla esigenza sopra accennata della pari dignità dei giudici tributari, occorre raggiungere ed in maniera definitiva e sotto ogni profilo, la pari dignità della giustizia tributaria con tutte le altre.

Per realizzare questo obiettivo occorre inevitabilmente procedere ad una riforma costituzionale.

Già nella relazione del 2003, il Consiglio si era fatto promotore di questa riforma, ancorandola al processo di giurisdizionalizzazione in atto delle Commissioni tributarie, che, di recente, si erano viste attribuire, con la legge 448/2001, la giurisdizione esclusiva in materia tributaria. La successiva legge del 2005 ha eliminato poi ogni dubbio interpretativo che era sorto, affermando che rientrano nella giurisdizione tributaria tutti i tributi di ogni genere e specie comunque denominati.

La proposta non era del tutto nuova. A tacer d'altro, la Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione, risalente ai primi anni del '90, presieduta dall'On. Iotti e dall'On. De Mita, nel riformulare l'assetto istituzionale delle giurisdizioni, ne prevede una tripartizione. Alla giurisdizione ordinaria furono affiancate quella amministrativa (comprensiva anche di quella contabile) e quella tributaria. Già dagli anni '90 quindi, i tempi per questo salto di qualità furono ritenuti maturi per la giustizia tributaria da illustri costituzionalisti che facevano parte di quella Commissione.

I tempi viceversa non erano certamente maturi, né potevano esserlo all'epoca in cui fu scritta la Carta Costituzionale che non dedicò alla giustizia tributaria alcuna attenzione. Si limitò soltanto a far immaginare la sua sopravvivenza con la sesta norma transitoria quale giurisdizione speciale già esistente.

Le ragioni di questa omissione sono più che comprensibili, solo se si tiene presente lo stato, all'epoca, del contenzioso tributario, le cui controversie – allora definite di natura fiscale – erano considerate avulse dalla giurisdizione. Probabilmente si fece addirittura uno sforzo per lasciare garantita la sopravvivenza dei giudici speciali intorno alla cui natura vi fu un acceso dibattito.

Il costituente, era, da una parte preoccupato di garantire l'unità della giurisdizione, (tanto che qualcuno – come Calamandrei ed altri - pensò di sopprimere addirittura il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, per farli rientrare nella giurisdizione ordinaria), dall'altra, ed allo stesso tempo, era fermamente convinto (Ruini in prima linea), che non era più possibile permettere che si continuasse a procedere, come nel periodo fascista, durante il quale si affermava di tanto in tanto,

che qualche materia non fosse più soggetta al controllo giurisdizionale. Si disse quindi che non si poteva togliere ai cittadini, per un segmento di materia e di atti, la garanzia del ricorso giurisdizionale. Fu proposto comunque un emendamento che prevedeva, oltre alle giurisdizioni speciali del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, le giurisdizioni fiscali per la materia tributaria.

L'emendamento, ovviamente, non passò e, dopo ampia discussione, che si concentrò soprattutto sulla giustizia militare, venne fuori il testo dell'art. 103 così come oggi formulato.

Malgrado la citata sesta norma transitoria fissasse un termine di 5 anni, per una nuova disciplina delle giurisdizioni speciali, il legislatore intervenne soltanto nel 1972 e da quella riforma la Corte Costituzionale, con la nota sentenza del 1974, aprì le porte ad una interpretazione che poi ha consentito di ritenere la natura giurisdizionale delle commissioni tributarie.

Tuttavia non sono scomparse del tutto voci omogenee, ancorché trasversali sotto il profilo politico e cattedratico, che continuano a riproporre seri dubbi su detta natura, ancorata appunto alla sola interpretazione della corte costituzionale, ancorché ribadita in altre sentenze.

In effetti per ritenere definitivamente acquisita la pari dignità tra le giurisdizioni, è necessario che si intervenga in maniera espressa e precisa sul piano costituzionale, con l'inserimento della giurisdizione tributaria tra quelle previste dalla Costituzione.

Neppure la composizione eterogenea delle Commissioni tributarie, i cui componenti sono impropriamente definiti giudici onorari, pone ostacoli sul piano costituzionale alla luce dell'art. 102 della Costituzione che prevede la partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia.

In sostanza è facile ritenere che, qualora il costituente del 48 avesse avuto il quadro che oggi presenta e rappresenta la giustizia tributaria, ne avrebbe certamente tenuto conto e non avrebbe potuto così microscopicamente ignorarla nella redazione dell'art. 103 della Costituzione. E' altrettanto lecito ritenere pertanto che un attento e responsabile costituente che si ponesse a riscrivere la seconda parte della Costituzione (come sembra possa avvenire in esito agli accordi politici, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale di quest'anno) non inserisca, qualora volesse lasciare intatto l'impianto dell'art. 103, la seguente dizione: "I tribunali e le Corti di Appello tributarie (si dà per scontato il cambio della denominazione come si riferisce in altra parte della relazione) hanno giurisdizione esclusiva nella materia tributaria e nelle altre specificate dalla legge".

Detto assetto definitivo della giurisdizione tributaria costituirebbe un modello da proporre, sia sotto il profilo ordinamentale che processuale, agli altri paesi membri della Comunità Europea, nei quali, non esistendo una vera e propria giustizia del settore, il contenzioso fiscale rientra nella competenza o del giudice amministrativo o del giudice ordinario. Se si esclude sotto alcuni aspetti la Germania, che ha un sistema non molto lontano dal nostro, tutti gli altri paesi non hanno un organo giurisdizionale, neanche di natura speciale, competente in via esclusiva in materia tributaria.

Il Consiglio di Presidenza ha in animo di portare avanti il progetto ardito di armonizzazione delle giurisdizioni tributarie, progetto che sarebbe più facilmente credibile ove quella italiana trovasse cittadinanza piena nella Carta costituzionale.

## *Capitolo Secondo*

### ATTRIBUZIONE DI NUOVA DENOMINAZIONE AGLI ORGANI DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Sono diversi anni che il Consiglio di Presidenza ripropone la stessa istanza tendente ad allineare, anche sotto il profilo nominalistico, gli organi della giurisdizione tributaria, ipotizzando il cambio della dizione “Commissioni Provinciali e Regionali con quella più puntuale di Tribunali e Corti di Appello tributari”.

Si è detto e ripetuto che la questione, lungi dall’essere esclusivamente formale, ha dei contenuti pregnanti anche sotto il profilo del diverso messaggio che la parola commissione (che risente inevitabilmente di un contenuto amministrativo) rispetto a quello che scaturisce dalla espressione “Tribunali e Corti di appello tributarie”, che richiama direttamente la giurisdizione.

In occasione della conversione del D.L. 203/2005, avvenuta con legge 248/05, il risultato sembrava a portata di mano.

Invero dall’esame dei resoconti dei lavori parlamentari si ricava che in occasione di conversione in legge del D.L. n. 203/2005, la Commissione Finanze del Senato della Repubblica, in sede referente, in data 27 ottobre 2005 aveva approvato l’emendamento presentato dal Senatore Salerno (n. 3.0.10, già citato ad altro titolo in questa Relazione) con cui, sotto la rubrica “Disposizioni in materia di giustizia tributaria” veniva inserito un articolo “3-bis” che, al suo ottavo comma così recitava: “Nei decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545, e n. 546, le parole “commissioni tributarie” sono sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: “organi della giurisdizione tributaria” e le parole: “commissione tributaria provinciale” e: “commissione tributaria regionale” sono rispettivamente sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: “tribunale tributario” e: “corte d’appello tributaria”. ” (Va peraltro ricordato che già nella scorsa Legislatura il disegno di legge A.S. n°. 3766, predisposto dagli allora Sottosegretari alle Finanze On.li Marongiu e De Franciscis, prevedeva una nuova denominazione degli organi di giurisdizione tributaria, trasformati in “tribunali tributari” e “corti d’appello tributarie”. Detto D.D.L., per ragioni del tutto estranee alla questione qui in trattazione, non è mai diventato Legge dello Stato).

Nondimeno, in sede di conversione del citato D.L., il Governo pur avendo presentato nella legge di conversione un emendamento concernente le “disposizioni in materia di giustizia tributaria”, ha stralciato dallo stesso testo, approvato dalla Commissione finanze il cambio della denominazione di Commissione tributaria in Tribunale tributario. Si è successivamente appreso che solo la ristrettezza dei tempi di approvazione della legge di conversione (si sarebbe dovuto acquisire il parere della Commissione Affari Costituzionali, che avrebbe richiesto un rinvio dell’approvazione dell’intera norma) ha impedito che la disposizione in discorso divenisse legge dello Stato.