

LA RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE- 06 LUGLIO 2021 ORE 06:00

Giustizia tributaria: due proposte per la specializzazione dei giudici tributari

Leda Rita Corrado - Avvocato in Genova, Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca

Nella relazione del 30 giugno 2021, la Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria ha tracciato le proposte che Governo e Parlamento potranno valutare in sede di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza. Tutti concordi sulla necessità di rafforzare la specializzazione dei giudici tributari, i Commissari si sono divisi sulle modalità per la sua realizzazione: alcuni propongono meri correttivi all'ordinamento attuale, altri sostengono la necessità di affidare le liti tributarie a giudici professionali e a tempo pieno. La difformità di vedute all'interno della Commissione interministeriale riflette la contrapposizione di interessi che sussiste tra gli operatori della giustizia tributaria.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza** ha identificato nella riforma della giustizia tributaria uno dei suoi obiettivi.

Le finalità dichiarate sono quelle di ridurre l'arretrato pendente dinanzi alla Corte di Cassazione, comprimere la durata del relativo giudizio e rendere "adeguate" le decisioni emesse.

Quanto alle modalità di attuazione, il PNRR mira a ottenere "un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico" e a rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, affidando "lo smaltimento dell'ingente arretrato" in sede di legittimità al rafforzamento delle dotazioni di personale.

La relazione della Commissione interministeriale

In linea di continuità con la volontà politica espressa nel PNRR si è mossa la Commissione interministeriale per la **riforma della giustizia tributaria**, che il 30 giugno 2021 ha licenziato la relazione finale relativa alla propria attività.

La Commissione ha individuato **sette direttrici** di azione per la riforma della giustizia tributaria:

1. potenziamento del **contraddittorio endoprocedimentale** e dell'**autotutela**;
2. rafforzamento degli **strumenti deflattivi del contenzioso**, intervenendo su reclutamento e formazione dei funzionari cui è demandata la mediazione e incentivando la conciliazione giudiziale;
3. riduzione dell'asimmetria informativa tra le parti processuali sugli orientamenti della giurisprudenza mediante creazione di una **banca-dati** completa delle **decisioni di merito**;
4. rafforzamento della **specializzazione dei giudici tributari**;
5. consolidamento della **indipendenza** dei giudici tributari;
6. perfezionamento degli strumenti difensivi;
7. miglioramento del **giudizio di legittimità**.

Tra i presupposti per il successo dell'azione riformatrice sono individuati il rafforzamento della certezza del diritto e la creazione del c.d. "ufficio del processo", in analogia con quanto previsto la giustizia civile.

Due proposte sulla specializzazione dei giudici tributari

Tutti concordi sulla necessità di rafforzare la specializzazione dei giudici tributari, i Commissari si sono divisi sulle modalità per la sua realizzazione e hanno deciso di presentare **due proposte**, ciascuna delle quali corrisponde a una opposta interpretazione delle norme costituzionali concernenti la giustizia tributaria.

In base alla **prima opzione**, la magistratura onoraria viene mantenuta ferma, mentre la disciplina dell'accesso ai ruoli giudicanti è modificata con l'introduzione di limiti di età e, per i non appartenenti alle magistrature, titoli professionali e di studio. Per il primo grado è prevista la facoltà di formulare una proposta conciliativa con eventuali ricadute sulla statuizione relativa alle spese di lite. Nel secondo grado viene prevista l'istituzione di una apposita sezione per le liti di valore superiore a 25.000 euro e in materia di classamento catastale, doganale e accise, composta da soli magistrati togati a tempo pieno (in posizione di fuori ruolo), nonché avvocati, commercialisti o professori a tempo prevalente. Viene proposta l'assegnazione di magistrati del Massimario alla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione.

In base alla **seconda opzione**, è istituito un giudice speciale, che assume la denominazione di "**tribunale tributario**" in primo grado e di "**corte d'appello tributaria**" per il secondo grado. I giudici non sono più onorari ma professionali e a tempo pieno: per il primo grado l'accesso avviene mediante pubblico concorso per esami con riserva di posti a favore dei giudici tributari in servizio da almeno 6 anni, mentre nel secondo grado si prevede per gli appartenenti alle magistrature la possibilità di optare per il trasferimento alla magistratura tributaria fino al passaggio in appello dei nuovi magistrati tributari assunti per concorso. Le liti minori (vale a dire di valore fino a 3.000 euro) sono attribuite in primo grado alla competenza di un giudice onorario monocratico non togato. La facoltà di formulare una proposta conciliativa è consentita sia in primo grado, sia in appello. Si prevede espressamente l'istituzione dell'ufficio per il processo. Ulteriore proposta è l'istituzione di una **sezione ordinaria specializzata tributaria** della Corte di Cassazione.

Indipendenza dei giudici tributari

La Commissione interministeriale ritrova la propria unità interna nelle considerazioni concernenti l'indipendenza dei giudici tributari.

Nella relazione si legge che "le argomentazioni addotte a sostegno della collocazione dei giudici tributari presso il Ministero della giustizia o la Presidenza del Consiglio dei ministri, ad avviso della Commissione, non appaiono conclusive. La Commissione condivide il presupposto, ossia che il giudicare debba essere non solo distinto dall'amministrare, sottratto a istanze politiche, ma anche separato, ma non ritiene che queste fondamentali condizioni siano violate dall'attuale impianto legislativo".

La Commissione individua le principali **criticità** nelle modalità di **determinazione dei compensi** e sul legame del (solo) Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria con il Ministero dell'Economia e delle finanze per quanto concerne dirigenti e impiegati.

Alcune proposte per la riforma dell'ordinamento della giustizia tributaria

La difformità di vedute all'interno della Commissione Interministeriale riflette la **contrapposizione di interessi** che sussiste tra gli operatori della giustizia tributaria.

Chi scrive non può che esprimere l'auspicio che Governo e Parlamento possano superare tali contrapposizioni e intervenire sull'ordinamento della giustizia tributari con alcuni **interventi mirati**:

- la soluzione che appare preferibile è quella del mantenimento della giurisdizione speciale

tributaria e della **creazione di una magistratura tributaria professionale**. Ciò consentirebbe di intervenire con norme di cesello senza stravolgere l'architettura costituzionale esistente e quindi in maniera molto più rapida e operativamente più sostenibile. Inoltre, il mantenimento di un rapporto di continuità con i soggetti giudicanti esistenti permetterebbe di fare tesoro del patrimonio culturale già maturato;

- coerente con tale assetto è il mantenimento del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria quale organo di autogoverno;

- la giustizia tributaria dovrebbe interrompere ogni legame organizzativo con il Ministero dell'Economia e delle finanze. I magistrati e il personale amministrativo delle Segreterie delle Commissioni Tributarie dovrebbe pertanto transitare in **autonomi ruoli** dell'Amministrazione giudiziaria mediante concorso ed essere assegnati alla corrispondente qualifica funzionale;

- la struttura collegiale dell'organo giudicante dovrebbe essere mantenuta. Ad essa dovrebbe essere affiancato un **organo giudicante monocratico** per la gestione delle **liti di modico valore**, con una ripartizione analoga al criterio di valore previsto dall'art. 7 c.p.c. per il riparto di competenza tra tribunale e giudice di pace;

- **imparzialità e terzietà** del giudice sono perseguite affidando la giustizia tributaria a **magistrati togati**, vale a dire a personale selezionato mediante **concorso**, con attribuzione del trattamento economico e della progressione di carriera in maniera analoga a quanto avviene per i magistrati ordinari;

- la specializzazione dei magistrati nella materia tributaria e in quelle ad essa collegate (giuridiche, economiche, aziendalistiche e ragionieristiche) dovrebbe essere realizzata attraverso corsi di formazione e aggiornamento gestiti dalla Scuola Superiore della Magistratura;

- il patrocinio dovrebbe essere riservato ai soli avvocati fin dal primo grado di giudizio, mentre l'apporto conoscitivo di altre categorie di professionisti attualmente abilitati al patrocinio dinanzi alle Commissioni Tributarie dovrebbe poter essere garantito attraverso altri meccanismi, come, ad esempio, un più ampio uso delle consulenze tecniche *ex art. 7, D.Lgs. n. 546/1992*;

- la **Sezione Tributaria della Corte di Cassazione** dovrebbe essere organizzata mediante una sua articolazione in più sottosezioni composte da magistrati specializzati nella materia fiscale, la creazione di un'adunanza plenaria delle sottosezioni per la risoluzione dei contrasti interpretativi e l'affidamento alle Sezioni Unite delle sole questioni attinenti al riparto di giurisdizione;

- l'**arretrato pendente** in sede di legittimità potrebbe essere **smaltito mediante condono** per le liti di modico valore e/o assegnazione temporanea di magistrati onorari ausiliari alla Sezione Tributaria e alla Sottosezione Tributaria della Sesta Sezione;

La gestione tecnico-giuridica del **processo tributario telematico** dovrebbe passare dal Ministero dell'Economia e delle finanze al Ministero della Giustizia e le udienze mediante collegamento da remoto dovrebbero essere potenziate attraverso la creazione di una piattaforma proprietaria dedicata.