

Il legame con il MEF viola autonomia e indipendenza della magistratura tributaria

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

L'ordinanza n. 408/1/2022 della Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Venezia solleva numerose questioni di legittimità costituzionale circa l'assetto organizzativo dell'ordinamento giudiziario tributario. La censura di maggior rilievo è quella che concerne il legame tra magistratura tributaria e Ministero dell'Economia e delle finanze, rafforzato dalla legge n. 130. Se alla Corte va riconosciuto il merito di aver ancora una volta denunciato il palese conflitto di interessi che si realizza in capo al MEF e di aver indicato nel Ministero della Giustizia l'approdo naturale che garantirebbe la conformità organizzativa del giudizio tributario ai principi del giusto processo, bisogna tuttavia riconoscere che difficilmente la Consulta potrà farsi carico di una declaratoria di portata tanto incisiva sull'assetto ordinamentale tributario.



Wolters Kluwer
PNRR Italia
IN COLLABORAZIONE CON
KPMG
Scarica Gratis la Guida >

Con l'ordinanza n. 408/2022, depositata il 31 ottobre 2022, la Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Venezia ha sottoposto alla Corte Costituzionale la **questione di legittimità** di alcune delle norme che disciplinano l'ordinamento giudiziario tributario così come novellate dalla [legge n. 130 del 1° settembre 2022](#).

Leggi anche [La riforma rafforza il legame tra Corti di Giustizia tributaria e MEF](#)

Le questioni sono concretamente rilevanti

La Corte dubita in merito ai seguenti profili:

- l'assicurata conservazione delle **guarentigie di autonomia e indipendenza** di ogni singolo componente dell'organo giudicante, guarentigie che la Costituzione riferisce non solo al giudice inquadrato nell'organizzazione giudiziaria ordinaria ma - sia pure con la mediazione della legge ordinaria (art. 108 Cost.) - anche a tutti gli altri giudici inquadrati nelle giurisdizioni speciali;
- la coerenza intrinseca del disegno ordinamentale che ne risulta, nella prospettiva dei **principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione**, di cui pure l'organizzazione giudiziaria tributaria partecipa;
- la ragionevolezza di una vistosa **diseguaglianza** di disciplina che caratterizza - pregiudicandoli - gli appartenenti all'ordinamento giudiziario tributario rispetto agli appartenenti agli altri ordinamenti giudiziari nazionali.

Il Collegio osserva che le questioni sollevate sono **concretamente rilevanti** ai fini della soluzione della controversia in esame perché, conformemente alla giurisprudenza della Consulta (cfr. sentenze n. 125 del 1977, n. 196 del 1982 e n. 18 del 1989), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità delle norme della legge n. 130/2022 attinenti l'ordinamento della giustizia

tributaria sarebbe “destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*, la composizione, le garanzie e i doveri, cioè la “protezione” dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti”.

Da tagliare il cordone ombelicale con il MEF

La Corte dubita della legittimità di una pluralità di norme che attribuiscono al Ministero dell'Economia e delle finanze la **competenza gestionale e di supporto amministrativo** in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria, vale a dire:

- l'art. 24, commi 1, lettere d) ed e), e 2-*bis*, D.Lgs. n. 545/1992, come novellato dalla legge n. 130/2022 e l'art. 24-*bis*, D.Lgs. n. 545/1992, inserito dalla legge n. 130/2022, che hanno attribuito al MEF “una specifica e pervasiva competenza (sebbene di carattere strumentale ed organizzativo) anche in materia di ispezioni negli uffici giudiziari e di massimazione e messa a disposizione degli operatori del settore giudiziario delle pronunce di merito adottate dalle Corti di Giustizia Tributaria”;

- le norme del D.Lgs. n. 545/1992 che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al MEF, come l'art. 13 in materia di trattamento economico dei componenti delle Corti di Giustizia Tributaria, l'art. 32 in materia di personale addetto agli uffici di segreteria delle Corti, gli articoli da 36 a 41 sui servizi amministrativi del contenzioso, nonché l'art. 43 contenente norme finali e transitorie, “che costituiscono il formante normativo che consente di affermare che la Giurisdizione Tributaria è organicamente inquadrata nell'apparato amministrativo del MEF ed in specie nella “Direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze””.

Secondo il Collegio, la legge n. 130/2022 ha accentuato il “**rapporto di dipendenza dei giudici tributari dal Ministero Economia e Finanze**, titolare sostanziale dell'interesse oggetto delle controversie tributarie, determinato dall'entrata in vigore della Legge novellatrice n.130/2022, in ingravescente contrasto con i principi costituzionalmente garantiti dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici rispetto all'assetto normativo preesistente, che già appariva idoneo a pregiudicare la garanzia dei ridetti fondamentali principi in materia di giurisdizione”.

Numerosi sono i **parametri costituzionali** invocati, dagli articoli 101, 104, 105, 108 e 110 Cost. all'art. 117 Cost. in rapporto all'art. 6, par. 1, CEDU: di particolare interesse è il richiamo alla **giurisprudenza della Corte di Strasburgo**, secondo cui “l'indipendenza del giudicante va valutata da una prospettiva “obiettiva”, alla luce della disciplina che ne prevede le modalità di selezione e che stabilisce le regole di protezione contro le pressioni esterne; nel mentre l'imparzialità del giudicante medesimo va verificata in prospettiva “soggettiva” -quasi come espressione della psicologia individuale del giudicante- onde acclarare se (indipendentemente da una concreta sussistenza di pregiudizio) sia garantita al giudicante la consapevolezza dell'assenza di condizionamenti esterni” (Corte CEDU 10 gennaio 2012, Pohoskal v. Poland).

Il Ministero dell'Economia e delle finanze è un “Giano bifronte”

La Corte di Giustizia Tributaria osserva che le competenze relative all'organizzazione della giustizia tributaria “sono esercitate dall'Amministrazione finanziaria in condizione di palese **conflitto di interessi** che è la legge stessa a determinare”, assegnando alle sue articolazioni periferiche anche i compiti di difesa delle ragioni dell'Erario in maniera tale da configurare “un vero e proprio **Giano bifronte** che non è da credere che possa - con la medesima capacità di astrazione dalla cura dei propri concreti interessi - occuparsi di affari con detti interessi concettualmente confliggenti”, con conseguente violazione dei principi di **autonomia e indipendenza** che devono permeare non soltanto la sostanza della funzione giurisdizionale, ma anche la sua apparenza nei confronti dei consociati.

Secondo il Collegio, non soltanto le Corti di Giustizia Tributaria non dispongono del **personale ausiliario**, “essendo quest'ultimo funzionalmente ed amministrativamente dipendente (con chiara subordinazione gerarchica [...]) proprio dell'Amministrazione cui risale l'interesse concreto che si agita negli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, solo formalmente adottati

dalle "Agenzie", la cui totale cointeressenza con l'Amministrazione centrale è tuttavia palesata dal fatto che i vertici di quelle sono nominati proprio da quest'ultima", ma "tutti i futuri i componenti delle Corti di Giustizia finiranno per diventare (sia pure nel lungo periodo) "lavoratori dipendenti" in senso stretto dell'Amministrazione (come si desume dal novellato art. 9, D.Lgs. n. 545/1992) ed anzi legati ad essa da un **rapporto di dipendenza "esclusiva"** (secondo la regola della richiamata legge di Ordinamento Giudiziario Ordinario), così da perdere finanche quella parvenza di "terzietà" che è stata fino ad oggi assicurata dalla origine onoraria (e quindi non esclusiva) del rapporto di servizio". A tali rilievi si aggiungono quelli concernenti la modalità - inaccettabile per la Corte - di determinazione del trattamento economico dei Giudici Tributari che rimarranno in servizio per il periodo transitorio mediante decreto ministeriale - e "perciò rimessa al vero e proprio arbitrio del Ministro di tempo in tempo nominato" - e senza possibilità di controllo della liquidazione della parte variabile.

Giustizia tributaria da passare sotto la gestione del Ministero della Giustizia

Il Giudice *a quo* chiede che l'efficacia della declaratoria d'illegittimità costituzionale sia differita in maniera tale da consentire al **Legislatore** di intervenire nelle more (cfr. Corte Cost., 25 gennaio 2021, n. 41, secondo cui "Occorre allora - come soluzione, nella specie, costituzionalmente adeguata alla protezione di tali valori - che la declaratoria di illegittimità delle disposizioni censurate lasci al legislatore un sufficiente lasso di tempo che assicuri la «necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale», segnatamente dell'art. 106, secondo comma, Cost., come e ancor più che nella ricordata pronuncia relativa alla magistratura militare (sentenza n. 266 del 1988). A tal fine la *reductio ad legitimitatem* può invece farsi, con la sperimentata tecnica della pronuncia additiva, inserendo nella normativa censurata un termine finale entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire").

Di particolare interesse è il passaggio in cui la Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Venezia riconosce che l'amministrazione della giustizia tributaria deve essere affidata al **Ministero della Giustizia** perché "ne è il **naturale "destinatario"**, secondo la esplicita previsione dell'art.110 della Carta, a mente del quale non possono che spettare al Ministero della Giustizia tutte le competenze in materia di organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (qualunque ne sia la materia sottoposta alla competenza del giudice ed indipendentemente dal fatto che si tratti di giurisdizione ordinaria o di giurisdizione speciale) salvo che non sussista deroga esplicita a detta regola nella stessa Carta Costituzionale".

Le ulteriori questioni sollevate dalla Corte veneziana

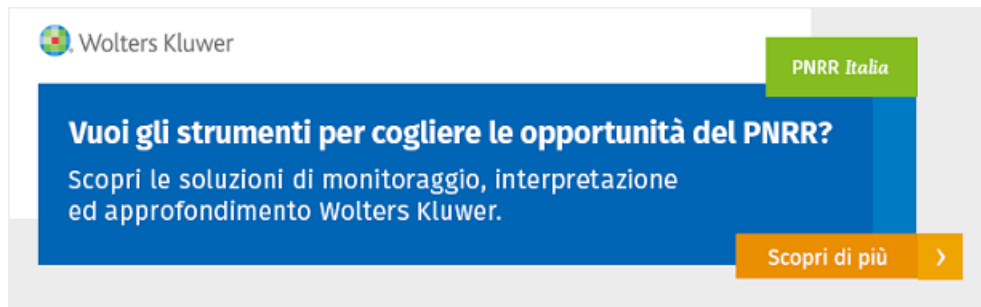
La Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Venezia solleva ulteriori questioni di legittimità costituzionale concernenti:

1. nella fase transitoria di applicazione della legge n. 130/2022, lo **squilibrio** del rapporto proporzionale tra **elettorato attivo ed elettorato passivo** per l'elezione della componente togata del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria con riserva di posti a favore di alcune categorie soltanto di componenti dell'organico della Giurisdizione Tributaria (art. 8, comma 5, legge n. 130/2022), con lesione dei principi di cui agli articoli 48, 104, comma 1, e 107 e 108 Cost.;
2. la **decadenza dall'incarico** in caso di **perdita dei requisiti** (articoli 7 e 12, D.Lgs. n. 545/1992), con irrogazione di una misura espulsiva di natura sostanzialmente disciplinare in difetto della predisposizione di un procedimento disciplinare che consenta di valutare la gravità del fatto e la proporzionalità della sanzione, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;
3. il **requisito di accesso al concorso interno** per il tramutamento alle funzioni superiori (art. 11, commi 4 ter e 5, D.Lgs. n. 545 del 1992), in violazione dei principi di autonomia e indipendenza del giudice (articoli 101 e 108 Cost.) e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.);
4. l'applicazione non esclusiva dei residui giudici tributari (art. 1, comma 14, legge n. 130/2022), in violazione dei principi di indipendenza ed inamovibilità del giudice, del principio di

ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.);

5. l'articolazione della **giurisdizione speciale in un ordine unico**, ai cui componenti l'art. 1-*bis* conferisce la medesima dignità di esercizio della giurisdizione, ma distinto in due sottocategorie, la prima composta da magistrati assunti per concorso o per diretto transito dagli altri ordini giudiziari e a cui si applica la disciplina di status tipica dei magistrati ordinari, la seconda composta da magistrati onorari (articoli 1-*bis* e 8, legge n. 130/2022), in violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

6. la mancata attribuzione ai magistrati onorari delle **sole funzioni monocratiche** (articoli 1-*bis*, 8, comma 1, 9, commi 2 e 2-*bis*, legge n. 130/2022; art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 545/1992), in violazione dell'art. 106 Cost..



Wolters Kluwer

PNRR Italia

Vuoi gli strumenti per cogliere le opportunità del PNRR?

Scopri le soluzioni di monitoraggio, interpretazione ed approfondimento Wolters Kluwer.

Scopri di più >