

Senato della Repubblica
Commissione Finanza e Tesoro
Presidente Sen. Mauro Maria Marino

“Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco” Audizione 4 marzo 2014

INTERVENTO DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA
TRIBUTARIA

Ill.mo Sig. Presidente On. Senatore Marino

Ecc.mi Sig.ri Senatori

nella mia qualità di Presidente del neo eletto Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, porto i saluti dei Consiglieri e dei Magistrati tutti che rappresento, manifestando il più vivo compiacimento a Lei, Sig. Presidente ed a codesta Commissione, per aver proposto e promosso questa *“Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco”*.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria è l'organo di autogoverno della Magistratura tributaria, definita ormai come giurisdizione (c.d. “quarta giurisdizione”) non solo dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale, ma dallo stesso Legislatore nella novella di riforma del codice di procedura civile di cui alla legge n. 69/2009.

Come gli altri Consigli Superiori, il CPGT adotta tutti i provvedimenti relativi alla componente magistratuale, che tuttavia ancor oggi, con retaggio destituito di ogni logica sistematica e giuridica, e nonostante diversa definizione sempre rinvenuta nei provvedimenti delle Supreme Corti, sono ancora definiti da norme ormai obsolete “componenti delle Commissioni tributarie”.

Da lungo tempo, ed anche da questo Senato, sono giunte proposte di modifica

(senza spese per la finanza pubblica) del *nomen juris*, dirette al mutamento di denominazione delle Commissioni in “**Tribunali tributari**” e “**Corti d'appello tributarie**”. Il che non rappresenta una mera questione nominalistica, ma rispecchia la natura della funzione in concreto esercitata, eliminando l'equivoco di una denominazione che evoca una origine ormai lontana, priva oggi di qualsiasi giustificazione. Auspichiamo dunque che venga accolta questa fondamentale indicazione.

A partire da qui, Ecc.mo Sig. Presidente, Ill.mi Senatori, vorrei portare il contributo di questo **riforma, tanto necessaria, della giustizia tributaria**, che i criteri alquanto generici della legge delega non sembrano investire.

Infatti il Consiglio, come Organo di autogoverno, intende preliminarmente affermare che la giurisdizione tributaria ha **pari dignità**, per natura e finalità, rispetto a tutte le altre giurisdizioni del nostro sistema giustizia. Peraltro la sua natura regolatrice, imparziale ed autonoma del conflitto fra il cittadino (nella sua qualità di contribuente) e l'amministrazione finanziaria (nella sua qualità di soggetto impositore) ha finora stentato a rendersi evidente e riconosciuta.

Per evoluzione storica faticosa e difficile, è parso in passato che la giustizia tributaria fosse in qualche modo “frazione” del procedimento tributario e che pertanto il suo esercizio fosse ancillare rispetto all'interesse dello Stato ad una giusta ed efficiente potestà impositiva. Tesi quanto mai errata, e priva di ancoraggio costituzionale, in quanto in ogni materia, da quella amministrativa a quella penale, altro è il procedimento di formazione degli atti e delle pretese dello Stato (punitiva, finanziaria o di regolazione, qui poco importa) ed altro è la fase, completamente distinta, della delibazione della patologia nel rapporto fra cittadino e Stato.

Ciò premesso, per inquadrare la **cornice** in cui le riforme del processo e della giurisdizione tributaria debbono essere attuate, appare evidente che il legislatore deve preliminarmente scegliere se confermare il **carattere di specialità** della giurisdizione tributaria o al contrario optare per un modello di **giurisdizione unica**.

Sembra a questo Consiglio che la scelta debba ricadere sulla prima delle due opzioni, in considerazione dell'alto tasso di tecnicismo della materia, che richiede

una molteplicità di “saperi” per la soluzione delle controversie, dell’incidenza e della rilevanza anche economica delle materie trattate. Ciò è del resto confermato anche dalla presenza in altri ordinamenti europei di corti specializzate nel settore fiscale.

Anche per l’ormai consolidata esperienza di autogoverno e di rappresentanza che il Consiglio ha maturato, è nostra opinione che si debba uscire dall’ormai inadeguata alternativa fra giudice onorario e **giudice professionale**, del resto a parere di chi parla non più attuale neppure nella giurisdizione ordinaria. Il Giudice tributario contemporaneo è invece un giudice a cui si richiede un elevato tasso di professionalità, impegni etici e lavorativi di alto profilo. Ciò contrasta con la categoria dell’“onorarietà”, che attiene più propriamente all’esercizio di un incarico occasionale piuttosto che strutturato e continuo. La stessa **formazione e aggiornamento professionale**, già efficacemente curata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, deve continuare ad essere sostenuta con mezzi adeguati e proporzionati al livello delle competenze richieste ai giudici tributari, anche per continuare a garantire, tra l’altro, una risposta sempre più adeguata alle crescenti esigenze di tutela del contribuente.

Né va sottaciuta la necessità di conferire al giudice tributario uno *status* in cui anche l’**aspetto economico** contribuisca al riconoscimento della dignità della funzione ed introduca elementi di premialità della laboriosità, che i ritardi finora accumulati nella prevista distribuzione di incentivi legati al contributo unificato hanno vanificato.

Preme a questo Consiglio sottolineare come il compenso del giudice tributario si aggiri intorno a poche decine di euro a ricorso deciso, così svilendo un lavoro tanto impegnativo e fondamentale per la collettività anche nella percezione sociale.

Non trattasi di mere rivendicazioni sindacali, estranee a questo Organo di autogoverno, ma non possiamo fare a meno di rilevare che anche la Corte europea per i diritti dell’uomo ha da ultimo statuito come sia contrario al principio di indipendenza del giudice che elementi decisivi per il mantenimento di un tenore di vita decoroso dipendano da scelte gestionali della autorità governativa¹. Appare

1 CEDU, 27 novembre 2008, *Miroshnik v. Ukraine*.

dunque evidente che la corresponsione ai giudici tributari di compensi irrisori metta a serio rischio l'immagine di **indipendenza** e soprattutto di **imparzialità** verso l'esterno.

Si auspica dunque che i criteri della delega relativi alla determinazione del trattamento economico spettante ai giudici tributari si ispirino ai suddetti principi.

A presidio di codeste garanzie va rilevato che è indispensabile che anche il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria continui ad operare come organo di autogoverno con **autonomia finanziaria, organizzativa e contabile**. E' evidente che qualsiasi intervento su queste fondamentali prerogative dovranno essere oggetto di approfondita concertazione.

Si segnala ancora che l'autonomia dell'organo si potrà esprimere anche nella semplificazione e razionalizzazione della disciplina relativa ai **meccanismi di elezione del Consiglio di Presidenza**, in particolare attraverso la concentrazione delle relative competenze e funzioni direttamente in capo al Consiglio stesso, con previsione di forme e modalità procedurali idonee ad assicurare l'ordinato e tempestivo svolgimento delle elezioni.

Così delineato un modello di giudice professionale, autonomo, indipendente e terzo anche nella materia tributaria, diventano secondarie le altre questioni, pure più volte prospettate, della monocraticità o **collegialità** dell'organo decidente. Infatti sebbene sia ipotizzabile, per gli affari minori, un giudice monocratico, si comprenderà come esso contraddica alla composizione plurale delle corti anche sotto il profilo della interdisciplinarietà delle competenze professionali e tecniche che il giudice tributario porta con sé, come si è sopra sottolineato.

Va poi chiarito, a fugare ricorrenti equivoci, che altro è la giurisdizione ed altro sono le forme alternative di risoluzione delle controversie anche tributarie che attengono alla fase amministrativa del rapporto fra Stato e contribuente e per le quali esistono istituti semmai da migliorare, come il **reclamo/mediazione**, che dovrebbe essere necessariamente affidato non ad un organo della stessa Agenzia, bensì ad un organo imparziale (quale potrebbe essere il Garante del contribuente o un apposito Ufficio istituito presso le Commissioni tributarie).

Né va sottaciuto che anche il potenziamento della **conciliazione giudiziale** implica un fine deflattivo, per cui se ne auspica l'applicazione in ogni Stato e grado del giudizio.

Al riconoscimento pieno della giurisdizione tributaria deve poi seguire una **organizzazione territoriale** adeguata. La ridistribuzione territoriale prospettata nella delega parrebbe preludere al cambiamento della geografia giudiziaria che contraddistingue l'articolazione provinciale delle Commissioni tributarie. Eventuali accorpamenti dovrebbero peraltro essere preceduti da un aggiornamento, previa analitica rivisitazione del decreto Visco sugli organici, risalente ormai al 2008, da effettuarsi dopo una approfondita verifica delle realtà locali e dei flussi di lavoro.

La crescita culturale e professionale della magistratura tributaria reca con sé la necessità di una forte opera di cambiamento dell'intera organizzazione, non solo attraverso una maggiore consistenza del personale (amministrativo e giudiziario) e soprattutto una sua riqualificazione funzionale, ma anche attraverso sistemi autonomi di informatizzazione. A questo riguardo occorre innanzitutto fornire ai giudici le necessarie **dotazioni informatiche**, senza le quali è impossibile un funzionamento efficace delle procedure e del processo telematico, già in avanzato stato di sperimentazione. Ciò anche per garantire un **rito** snello, agile, sostanzialista e improntato all'ottenimento della rapidità delle decisioni senza comprimere le garanzie costituzionali connaturate all'art. 24 Cost.

In quest'ottica vanno dunque viste con favore sia l'estensione della **tutela cautelare** nel doppio grado di giudizio, sia l'affermazione **dell'esecutività della sentenza** già dal primo grado per tutte le parti in causa.

Il **rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente** si ottiene peraltro non solo con gli interventi tecnici sopra richiamati, ma soprattutto con il pieno riconoscimento e rilievo ordinamentale delle già richiamate **terzietà e indipendenza** della magistratura tributaria.

Invero è la terzietà la bussola che orienta ogni Giudice. Invece, attualmente la Giustizia tributaria è ricompresa, attraverso una apposita Direzione, in uno dei Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in cui si trovano anche

altre Direzioni equiordinate. Questo inquadramento e assimilazione genera non poche perplessità, stante l'inserimento anche logistico del settore della giustizia tributaria nello stesso plesso ministeriale dell'amministrazione cui sono organicamente da ricondurre gli atti oggetto di contenzioso. Ne discende che la selezione, formazione, assegnazione, vigilanza, determinazione dello stato giuridico economico, determinazione degli obiettivi, valutazione della produttività, progressione in carriera e giudizio disciplinare del personale amministrativo preposto alla giustizia tributaria e la supervisione sulla organizzazione dei relativi uffici dipende dalla stessa Amministrazione cui sono organicamente da ricondurre gli atti soggetti al controllo giurisdizionale.

Coerenza ordinamentale impone dunque una **diversa ed autonoma allocazione di queste competenze a salvaguardia dei principi costituzionali** sottesi ad ogni giurisdizione.