

Senato della Repubblica
Commissioni 2^a (Giustizia) e 6^a (Finanze e tesoro) riunite

Audizione del Comitato Intermagistrature
(1^o marzo 2022)

Il PNRR, approvato nei mesi scorsi dal Parlamento, prevede - all'interno del più ampio progetto di riforma della giustizia - anche il riordino della giustizia tributaria, concepito partendo dal presupposto che il contenzioso in tale materia abbia un forte impatto sulla fiducia degli operatori economici e tenendo in particolare considerazione il peso dello stesso sul complessivo arretrato della Corte di Cassazione.

Le diverse Associazioni rappresentative dei Magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e degli Avvocati dello Stato, riunite all'interno del “**Comitato Intermagistrature**”, nel condividere tale impegno riformatore, auspicano di poter contribuire con le loro proposte al miglioramento dell'attuale assetto del sistema della giustizia tributaria, al fine di aumentarne l'efficacia e la tempestività.

L'intima connessione tra la preannunciata riforma e le finalità complessive del PNRR rende evidente la necessità di evitare proposte estremamente ambiziose o velleitarie, la cui attuazione inevitabilmente comporterebbe lunghi tempi di attuazione, con il conseguente rischio di non produrre effetti positivi nel breve-medio periodo, vanificando gli sforzi e i possibili effetti positivi sull'auspicata ripresa economica dell'intero sistema Paese.

In tal senso, appaiono in concreto difficilmente realizzabili alcune progetti, oggetto anche recentemente di dibattito pubblico.

In particolare, sia la proposta mirante alla creazione di una nuova magistratura specializzata – che comporterebbe la necessità di una complessa

e lunga fase di *start-up* e per la quale, peraltro, si proporrebbe un problema di compatibilità con l'art. 102 Cost. –, sia quella finalizzata ad attribuire la giurisdizione tributaria ad una delle attuali magistrature – con il rischio di creare ovvero aggravare problemi di gestione del contenzioso già pendente presso la magistratura cui dovesse esser attribuita.

In tal senso, la strada che sembra percorribile più celermente e che può consentire il conseguimento di risultati vantaggiosi per i contribuenti e per l'intero ordinamento, in termini di tempestività e certezza del diritto, è quella di perseguire non già la completa trasformazione dell'attuale assetto ordinamentale bensì il suo massimo miglioramento, nel senso di elevarne gli aspetti di professionalità e terzietà.

Non può, infatti, tacersi l'asimmetria che si riscontra tra tale settore - la cui valenza strategica è evidente laddove si rifletta sugli enormi interessi economici coinvolti e sulle relative ricadute sia per l'Erario sia, soprattutto, per i cittadini e gli imprenditori coinvolti - e gli altri ambiti di giurisdizione, laddove, anche per cause di non elevato valore, il servizio-justizia viene reso da un giudice professionale, dedicato esclusivamente all'esercizio della giurisdizione e sottoposto ad una specifica normativa tesa ad evitare rischi, anche solo potenziali, di conflitto di interessi e a garantirne autonomia e indipendenza.

In tal senso, anche prendendo atto degli esiti delle più recenti procedure concorsuali nella giustizia tributaria, si propone di riservarne per il futuro l'accesso ai soli magistrati togati in servizio nelle diverse magistrature italiane, nonché (nei limiti della compatibilità con i compiti di difesa erariale) agli avvocati e procuratori dello Stato anche in servizio.

Si potrebbe, così, esaltare la professionalità della funzione svolta, affidando il contenzioso a soggetti selezionati e formati specificamente per l'esercizio della funzione giurisdizionale e sottoposti, per legge, ad un sistema di regole e limitazioni teso a conservarne la terzietà ed indipendenza, estendendo anche ai giudici tributari il medesimo regime di incompatibilità

(ivi comprese le norme in tema di astensione e ricusazione) previsto per le altre giurisdizioni.

In questa prospettiva, le Corti Tributarie (comunque denominate) potrebbero continuare utilmente ad avvalersi, fino al raggiungimento dei rispettivi limiti di età, di tutte le professionalità finora presenti ed ivi operanti. Infatti, il servizio prestato in questi anni presso le Commissioni tributarie dai numerosi professionisti non togati è positivamente valutabile e ha reso possibile sostenere il peso del contenzioso che su di esse si è finora riversato; il bagaglio di capacità e competenza così maturato va dunque preservato e mantenuto in uno specifico “ruolo ad esaurimento”.

La convergenza negli organi di giustizia tributaria di magistrati provenienti da tutte le magistrature rappresenta, invece, un valore da preservare, in ragione dell’arricchimento culturale e operativo che tale ampia partecipazione comporta, con notevoli influssi positivi sulla gestione del contenzioso tributario: in tal senso, basti pensare alla proficua contaminazione tra l’esperienza dei magistrati abituati a decidere in tema di diritti soggettivi e quelli abituati a giudicare gli atti dell’amministrazione, anche laddove riguardino diritti soggettivi (in tal senso, si pensi alle ipotesi di giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo ovvero all’ambito di giurisdizione pensionistica della Corte dei conti).

Una simile complessiva professionalizzazione del corpo magistratuale, inoltre, gioverebbe anche all’innalzamento del livello qualitativo delle decisioni, con un significativo impatto sul contenzioso pendente in Cassazione.

A tal proposito, si vogliono sottolineare i rischi di una complessiva riforma del sistema fondata prevalentemente sulla constatazione non già di un’esigenza dei cittadini-contribuenti bensì di una difficoltà gestionale temporanea all’interno del più ampio sistema-giustizia.

La presenza di un vasto contenzioso tributario pendente presso la Corte di cassazione è un fenomeno sedimentatosi nel tempo e che ha visto,

negli ultimi anni, i primi segni di risoluzione. Anziché modificare l'intero assetto del sistema conviene concentrarsi sulla risoluzione di tale singolo problema, ricercando all'interno delle funzioni e dei poteri della stessa Suprema Corte gli strumenti organizzativi, necessariamente temporanei ed eccezionali, idonei ad azzerare il contenzioso pendente, nella consapevolezza che una sempre più ampia professionalizzazione del corpo magistratuale tributario potrà senza dubbio contribuire ad evitare l'insorgere del problema nel futuro.

Sembra infine possibile ipotizzare taluni interventi anche sulla speciale normativa procedurale, finalizzati ad estendere le regole del contraddittorio e il diritto alla difesa delle parti in casi specificamente individuati, tali da non modificare del tutto la natura del giudizio tributario.

Tale innovazione dovrebbe essere, pertanto, calibrata in modo tale che l'ampliamento dei mezzi istruttori non vada a discapito della celerità e dell'efficienza dell'attività giudiziaria tributaria.

Nei soli procedimenti collegiali di maggior valore potrebbe quindi introdursi la possibilità, ove richiesto dalle parti e ritenuto dal giudice necessario ai fini del decidere, di ammettere la prova testimoniale (preferibilmente in forma scritta), con specifiche previsioni e preclusioni che ne permettano l'assunzione in un'unica udienza e senza danno alla celerità del procedimento.

Il Comitato Intermagistrature