

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

A.S. 2636

“Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”

* * * * *

Audizione del Comitato Intermagistrature

(28 giugno 2022)

Le diverse Associazioni rappresentative dei Magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e degli avvocati dello Stato, riunite all'interno del “**Comitato Intermagistrature**”, ringraziano le Commissioni Giustizia e Finanze del Senato della Repubblica per l'odierna audizione e, nel condividere le finalità dell'impegno legislativo riformatore, auspicano di poter contribuire con le loro osservazioni al proficuo esame del disegno di legge A.S. 2636 (“*Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari*”), al fine di determinare il migliore assetto possibile – in termini di efficacia e tempestività - del sistema della giustizia tributaria.

L'odierna audizione del Comitato Intermagistrature segue quella, in data 1° marzo 2022, nel corso della quale il Comitato ha espresso le proprie valutazioni generali sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia di giustizia e di processo tributari.

Successivamente alla citata audizione davanti alle Commissioni del Senato, il Comitato ha avuto modo di interloquire formalmente anche con il “Gruppo tecnico operativo” istituito dai Ministeri della giustizia e

dell'economia e delle finanze e "avente il compito di predisporre uno schema normativo per la riforma della Giustizia tributaria" (come testualmente indicato nel provvedimento istitutivo).

Il testo del disegno di legge ad iniziativa del Governo sottoposto all'esame del Parlamento recepisce diverse indicazioni fornite dal Comitato Intermagistrature agli Uffici tecnici governativi e di ciò il Comitato non può che prendere atto con soddisfazione; in particolare:

- la previsione del mantenimento in servizio degli attuali giudici tributari (riuniti in un "ruolo unico nazionale", previsto dall'articolo 1 del disegno di legge), e in primo luogo dei magistrati provenienti da tutte le magistrature, la cui presenza nelle commissioni tributarie rappresenta, come abbiamo già affermato e intendiamo ribadire, 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;
- l'introduzione nel processo tributario del giudice monocratico (prevista dall'articolo 2, comma 2, lettera a) del disegno di legge), la cui competenza è limitata, come suggerito dal Comitato, alle cause di minor valore, che il disegno di legge individua in quelle di valore fino a 3.000 euro. Peraltro, appare condivisibile, in ottica deflattiva, la limitazione all'appello delle sentenze del giudice monocratico, prevista dall'articolo 2, comma 2, lettera f). In ogni caso, appare opportuno che il rito monocratico sia espressamente limitato al solo giudizio di primo grado (come peraltro avviene nel giudizio ordinario), anche al fine di non incidere sulla qualità delle decisioni di secondo grado, sottoposte all'esame della Corte di Cassazione;
- la previsione della facoltà, per il giudice tributario (e ancora con finalità deflattive del contenzioso), di proporre alla parti la conciliazione, nelle controversie soggette a reclamo ex art. 17-bis del d.lgs n. 546 del 1992, con specifiche previsioni in materia di spese di lite nei casi di rifiuto

della proposta conciliativa (articolo 2, comma 2, lettere c) e d) del disegno di legge);

- l'introduzione della possibilità, ove ritenuto dal giudice necessario ai fini del decidere, di ammettere la prova testimoniale in forma scritta (con i limiti previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera b) del testo).

Rimane, nella proposta del Governo, la scelta di fondo, non condivisa dal Comitato, di creare di una nuova “magistratura specializzata”, che avrà come conseguenza la necessità di una complessa e lunga fase di *start-up* e per la quale, peraltro, continua a proporsi un tema di compatibilità con il dettato dell'articolo 102 della Costituzione.

Come si ricorderà, la proposta del Comitato Intermagistrature è stata quella di mantenere l'attuale assetto della Giustizia tributaria, riservando però l'accesso prioritario e futuro ai soli magistrati togati in servizio nelle diverse magistrature italiane. In tal modo, si sarebbe garantita la professionalità della funzione svolta, affidando il contenzioso a soggetti già 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.

In relazione alla diversa proposta di creazione di una nuova magistratura specializzata, contenuta nel disegno di legge governativo in esame, si segnalano i seguenti aspetti critici:

- 1) non risulta chiaramente risolto il rapporto tra i nuovi magistrati professionali e i giudici tributari onorari compresi nel ruolo unico nazionale (è infatti condivisibilmente ribadito soltanto che i posti direttivi - di Presidente di Commissione e Presidente di sezione – rimangono, come già oggi avviene, attribuibili solo ai giudici onorari di provenienza togata e ai nuovi magistrati professionali); a tal proposito si osserva che, anche dal punto di vista terminologico, sarebbe opportuna una comune denominazione di “magistrati tributari”, senza la distinzione tra giudici tributari onorari e magistrati

tributari prevista nel disegno di legge, atteso che entrambe le figure svolgeranno sostanzialmente le medesime funzioni e non appare utile introdurre distinzioni artificiose, anche per garantire l'armonia e l'unità del plesso magistratuale, nonché la pari dignità in seno ai collegi giudicanti;

- 2) peraltro, tale rapporto necessita di una espressa chiarificazione, anche considerando che nella relazione tecnica al testo, sul punto della "*Stima della spesa da sostenere per l'assunzione dei magistrati di ruolo*", si specifica che "La proiezione del numero dei magistrati da assumere a regime tiene conto, in via prudenziale, di una definizione media di circa 215.000 controversie all'anno e di una produttività media di ciascun magistrato di ruolo pari a 374 sentenze annue, ossia circa 4,5 volte superiore alla produttività media riscontrata per il giudice onorario". Ovviamente tale valutazione può essere ragionevole, considerando che i giudici onorari svolgono anche altra funzione (per i togati, una rilevante funzione statale), ma questo elemento dovrebbe essere precisato nel progetto normativo, anche per evitare un sottoutilizzo pratico dei magistrati professionali, o un sovrautilizzo di quelli onorari (rispetto a quello, programmato, dei professionali): in altre parole dovrebbe essere precisata in sede normativa una distinzione ragionevole di carico esigibile tra magistrato professionale e magistrato onorario;
- 3) a proposito della distinzione di carico esigibile, dovrebbero essere riviste le previsioni in materia di retribuzioni dei magistrati onorari. Sarebbe in particolare auspicabile l'eliminazione del c.d. cottimo giudiziario, che rende le retribuzioni del tutto aleatorie; in ogni caso, anche volendo mantenere l'attuale sistema, si auspica una revisione in aumento dei compensi, che li adegui alla dignità della funzione e del ruolo svolto dai magistrati onorari.
- 4) si lamenta l'irragionevolezza della previsione (contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera l), numero 2.2) del disegno di legge) secondo la

quale, in caso di impossibilità di assicurare il funzionamento delle sedi giudiziarie tributarie per l'elevato numero dei "pensionamenti"¹ derivanti dalla modifica dell'età massima di svolgimento del servizio, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria potrebbe "assegnare d'ufficio alle predette sedi, in applicazione non esclusiva, giudici tributari appartenenti al ruolo unico". Tale previsione non appare condivisibile, in quanto: ha una data iniziale (31.1.2023) ma non anche una finale, con il rischio di estendere *sine die* tale applicazione; non contempla la possibilità di applicare eventuali giudici interessati all'applicazione volontaria; non contempla la possibilità di applicare, alla stessa stregua dei giudici onorari, anche i magistrati professionali (al momento della loro assunzione in servizio); non prevede la possibilità di applicazione in via esclusiva, maggiormente confacente alla situazione disciplinata; prevede, come ristoro per il giudice applicato, una indennità di funzione mensile pari a 100 euro lordi, palesemente del tutto insufficiente anche solo a coprire le spese di trasferta;

- 5) l'organico di magistrati tributari professionali, fissato in complessive 576 unità (100 unità scelte con interpello tra i giudici tributari in servizio di provenienza togata; 476 unità scelte con concorso pubblico per esami) non appare perfettamente calibrato alle necessità di velocizzare le decisioni giudiziarie, considerato che a regime tale organico dovrà sostituire l'organico dei giudici onorari che, nella media degli ultimi anni, si è attestato (come riporta la relazione tecnica al disegno di legge) su oltre 2.900 unità;

¹ Sul punto, appare necessario sottolineare l'imprecisione terminologica del testo, atteso che i giudici onorari non sono soggetti a pensionamento perché, proprio per la natura onoraria del loro servizio, non godono di trattamenti previdenziali e pensionistici e semplicemente concludono il proprio servizio allo scadere del termine fissato all'uopo dalla legge.

6) appare condivisibile (e in linea con l'esigenza di avere il numero maggiore possibile di magistrati di provenienza togata) la scelta, disciplinata dai commi 4-8 dell'articolo 1 del progetto, di prevedere un interpello tra i giudici onorari togati per il transito nella nuova magistratura professionale tributaria. Si segnalano tuttavia i seguenti punti critici della previsione: a) il numero di 100 unità appare oggettivamente inadeguato alle finalità che la norma si propone di realizzare; b) per la maggiore flessibilità, rapidità ed efficacia dello strumento, sarebbe opportuno prevedere, oltre a un primo interpello (che il C.P.G.T. deve bandire entro due mesi dall'entrata in vigore della legge), anche una o più ulteriori "finestre", entro un termine congruo (ad esempio, cinque anni) per permettere l'ulteriore transito di giudici tributari di provenienza togata, anche per ovviare alle inevitabili lungaggini dei concorsi per esami, che difficilmente permetteranno l'assunzione dei magistrati professionali nei termini ipotizzati dal disegno di legge; c) appare illegittima la previsione del comma 8 in tema di trattamento economico quando prevede che, ai magistrati transitati, "si applicano tutte le disposizioni in materia di trattamento economico previste per i magistrati ordinari, in quanto compatibili. In caso di transito con trattamento fisso e continuativo superiore a quello spettante nella giurisdizione tributaria per la qualifica di inquadramento, è attribuito ai magistrati un assegno personale pensionabile, riassorbibile e non rivalutabile, pari alla differenza fra i predetti trattamenti". È evidente, infatti, che tale previsione determina una irragionevole disparità di trattamento rispetto agli altri magistrati tributari professionali, atteso che gli aumenti stipendiali periodici del magistrato transitato non saranno calcolati sullo stipendio pieno da questi percepito al momento del transito, ma solo sul trattamento economico base del magistrato tributario, restando escluso dal calcolo l'entità dell'assegno personale. Sarebbe più corretto prevedere che i

magistrati transitanti nella magistratura tributaria mantengano, oltre all'anzianità di servizio (calcolata nei termini di cui ai commi 6 e 8 dell'articolo 1) anche il trattamento retributivo complessivo di cui godono al momento del transito;

- 7) appare del tutto irrealistica la previsione secondo la quale i 476 magistrati professionali da assumere attraverso concorso per esami siano reclutati con cadenza annuale (68 per ciascun anno dal 2024 al 2030). Tale previsione non tiene in alcun conto la più recente esperienza pratica in tema di concorsi per l'assunzione di magistrati nelle diverse magistrature, che si concludono sempre in periodi assai più lunghi di un anno (e non si vede come il concorso per magistrato tributario possa fare eccezione, non essendo peraltro prevista alcuna norma acceleratoria dell'iter concorsuale). La conseguenza pratica consisterà in una continua scopertura di sedi giudiziarie, con conseguente inefficienza del servizio. Meglio sarebbe, pertanto, prevedere (come sopra indicato) ulteriori finestre per l'assunzione di giudici tributari togati mediante interpello, con una procedura nettamente più rapida e comunque efficiente;
- 8) sarebbe utile valutare la possibilità di prevedere, nella composizione delle commissioni di concorso per il reclutamento dei nuovi magistrati tributari professionali (articolo 1, comma 1, lett. d) del disegno di legge), anche la presenza di un componente avvocato dello Stato, considerata in particolare l'esperienza dell'Avvocatura di Stato nella difesa erariale innanzi alla Corte di Cassazione, che rappresenta circa un terzo del contenzioso complessivo dell'Avvocatura Generale dello Stato;
- 9) non risulta affrontato dal disegno di legge il tema dell'assistenza tecnica del contribuente, oggi attribuita dall'articolo 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 a una pluralità eterogenea di figure professionali, apparentemente non sempre adeguata alle tecnicità procedurali del

giudizio tributario. Nell'ottica di specializzazione del sistema giudiziario tributario, attraverso la creazione di una magistratura professionale, sembrerebbe consigliabile intervenire anche sulla norma citata, limitando l'assistenza tecnica a taluni professionisti qualificati e formati in materia processuale e tributaria, quali i soli avvocati e dottori commercialisti.

Rimane, infine, irrisolto il principale tema controverso in materia di giustizia tributaria, ossia il giudizio di legittimità e l'eccessivo carico arretrato della Sezione Tributaria della Corte.

Da questo punto di vista occorre rilevare che il disegno di legge non individua alcun provvedimento concreto che possa incidere sullo *status quo*, che come è noto è costituito da un arretrato di alcune decine di migliaia di procedimenti, che rappresentano quasi la metà delle pendenze complessive della Suprema Corte.

Al di là dell'introduzione degli istituti del «ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria» e del «rinvio pregiudiziale» (rispettivamente disciplinati dai commi 1 e 2, lettera g), dell'articolo 2 del disegno di legge), pur apprezzabili e che ribadiscono ed enfatizzano il ruolo nomofilattico della Cassazione, la stessa relazione di accompagnamento del progetto ammette che «Va tuttavia rilevato pregiudizialmente che tali misure scontano inevitabilmente la consapevolezza della necessità di un consistente alleggerimento del carico delle pendenze attuali gravanti sulla sezione specializzata, onde aumentarne le chance di successo sia in relazione ai tempi di durata del processo sia in ordine alla qualità e alla coerenza della giurisprudenza tributaria di legittimità. In altri – ancor più chiari – termini risulta evidente che i prospettati interventi normativi debbano essere accompagnati e integrati con incisive disposizioni legislative per la definizione agevolata delle controversie pendenti avanti la sezione specializzata, pur limitandole allo stretto necessario per raggiungere una «soglia critica» di deflazione immediata che consenta, de residuo,

l'impostazione di un programma triennale di smaltimento dell'arretrato e di stabilizzazione operativa con ragionevoli probabilità di successo”.

Appare francamente insoddisfacente la scelta governativa di riconoscere l'esistenza del problema – che peraltro è, forse, la questione prioritaria che la riforma dovrebbe provvedere a risolvere – ma di rinviarne la soluzione a successive “incisive disposizioni legislative”, così vagamente indicate.

* * * * *

Queste nel complesso le osservazioni del Comitato Intermagistrature al disegno di legge AS 2636.

Si ringrazia per la proficua occasione di discussione e si rimane disponibili ad ulteriori, utili, momenti di confronto.

Il Comitato Intermagistrature