

5 marzo 2021 – audizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

Riflessioni sulla Riforma della Giustizia Tributaria

Buongiorno a voi tutti, vi ringrazio per questa opportunità di confronto e di reciproco ascolto.

Ci è sembrato utile affrontare in questa sede, sebbene in pochi minuti, anche il profilo – che riteniamo complementare – di una possibile riforma della Giustizia tributaria.

Nel tempo si sono susseguiti numerosi disegni di legge, rispetto ai quali il Consiglio già nel febbraio 2019 - poco dopo il suo insediamento - , ha attivato e concluso un ciclo di audizioni per confrontarsi con i principali attori della materia.

Lo abbiamo fatto proprio perché volevamo essere pronti a fornire al legislatore le nostre conclusioni.

L'opzione culturale, da più parti sostenuta, che si muove nella direzione di una magistratura tributaria a tempo pieno, professionale, autonoma ed indipendente ed assunta per concorso, può (e deve) essere realizzata in maniera graduale per evitare la perdita di professionalità e di conoscenze tecniche formatesi nel tempo che, altrimenti, finirebbero per andare disperse, con ingiusta mortificazione di una intera categoria di operatori che, unici nel panorama giudiziario italiano, hanno lavorato gomito a gomito offrendo un sapere poli-specialistico.

Mondo accademico, delle professioni e associazionismo giudiziario concordano sulla opportunità di una riforma realizzata mediante la previsione di una sapiente fase transitoria.

Il Consiglio investe molte risorse nella formazione, sia per il processo telematico (PTT), che per la formazione ordinaria.

Nell'ultimo anno tale sforzo si è ulteriormente intensificato con l'attivazione anche di una preziosa sinergia istituzionale con la Scuola Superiore della Magistratura (SSM) e con le Università, e così accadrà per gli altri due anni a venire del mandato consiliare, in base ad una precisa scelta di priorità che ci siamo dati.

Siamo fortemente impegnati sia sul versante dell'aggiornamento professionale che su quello dell'ammodernamento organizzativo e tecnologico.

Ne consegue ancor di più l'esigenza di preservare investimenti di *"capitale umano"* che stiamo, è bene ripeterlo, fortemente rafforzando nelle competenze.

Specializzazione e professionalizzazione non si costruiscono dall'oggi al domani e la soluzione della gradualità, oltre che necessaria, è peraltro agevolmente praticabile tenuto conto che il Consiglio registra annualmente, per rinunce e raggiunti limiti di età contrazioni della pianta organica in media del 7 % (7,6% nel 2020), vale a dire circa 200 unità per anno, vacanze che potrebbero essere messe a concorso secondo nuove regole di accesso.

I neo assunti troverebbero ancora operative le attuali Commissioni tributarie quali sedi per svolgere il tirocinio, e nel testo del c.d. *"recovery plan"*/ piano di ripresa e rilancio del Paese, è espressamente previsto un piano straordinario di reclutamento concorsuale nella PA per il ricambio generazionale.

Da una rilevazione statistica abbiamo potuto riscontrare che l'età media dei giudici tributari è particolarmente alta.

Nel 2019 era di 61 anni e 4 mesi.

Nel 2020 si è elevata a 61 anni e 9 mesi.

Abbiamo circa 600 giudici tributari in età compresa tra i 70 e i 75 anni, che è il limite massimo di esercizio di questa giurisdizione.

I giudici tributari effettivi in servizio ad oggi sono 2847. Di questi i magistrati ordinari sono oltre 1300; quelli amministrativi 100; quelli contabili 83; quelli militari 21. Ciò significa che nella ipotesi di una riforma che preveda il c.d. *“tempo pieno”* 1500 giudici tributari sarebbero costretti a scegliere: o da una parte o dall'altra, e tutti sceglierebbero la giurisdizione di provenienza, salvo forse pochi colleghi molto prossimi al compimento di 70 anni e quindi alla pensione.

Una riforma senza un ben meditato regime transitorio comporterebbe la perdita immediata di tutte le competenze acquisite da oltre il 50 % degli attuali giudici tributari.

Il sistema non sarebbe più in grado di funzionare.

Va ricordato che fu il legislatore del 2011 - con una precisa scelta - a volere l'immissione di magistrati nella giurisdizione tributaria (art. 39 D.L. 98 2011: 1. *Al fine di assicurare una maggiore efficienza del sistema della giustizia tributaria garantendo imparzialità e terzietà del corpo giudicante, sono introdotte disposizioni volte a: incrementare la presenza di giudici ordinari, amministrativi, militari, e contabili*). Da qui nel 2011 il concorso a 960 posti e un successivo importante scorrimento di graduatoria.

Il legislatore del 2011 agiva con l'obiettivo dell'efficienza, e non immaginava di certo possibile una efficienza senza professionalità.

Va altresì ricordato che un meccanismo di gradualità è stato necessariamente pensato anche per la riforma della magistratura onoraria ordinaria e dei giudici di pace di cui alla legge delega n. 57/2016. La premessa dell'allora Ministro Orlando era identica: *“introdurre un percorso di qualificazione e di accesso che migliorerà la qualità dei magistrati onorari e darà loro una prospettiva di migliore tutela”*.

Uno dei punti critici è sovrapponibile: il destino dei giudici già in servizio.

In questo ambito è stato previsto un doppio binario che distingue il trattamento riservato ai magistrati già in servizio rispetto ai magistrati da reclutare con le nuove regole.

Inizialmente il regime transitorio prevedeva una conferma nell'incarico per quattro anni, salvo poi giungere ad un ampliamento temporale fino a quattro quadrienni, cioè - nella sostanza - a un *accompagnamento all'uscita naturale*.

Preme svolgere una ultima annotazione: il sistema attuale presenta indubbiamente delle criticità ma anche plurimi aspetti estremamente positivi. Tra questi vi è senz'altro quello della laboriosità e velocità dei giudizi, posto che per gran parte di questa giurisdizione non esiste arretrato, fatto salvo il nodo della Cassazione, che esige però lo sviluppo di un ragionamento a parte quando ve ne sarà una specifica opportunità.

In estrema sintesi si può però osservare che il recente reclutamento di 50 magistrati in pensione non ha avuto il successo sperato, probabilmente per l'insufficienza dell'incentivo economico rispetto alla gravosità dell'impegno. I posti sono stati coperti fin dall'inizio solo in misura della metà, e progressivamente sono intervenute diverse rinunce, cosicché nel 2020 il numero degli ausiliari si è ridotto a 13. Nel *recovery plan* di gennaio - pagina 51 - si rinviene l'obiettivo di contrarre le

tempistiche del sistema giustizia abbattendo gli arretrati, e si prevede in particolare che la misura sia riproposta “per 2 cicli”, magari concedendo spazio anche a giovani altrettanto preparati oltre che a coloro che già percepiscono una pensione, agendo il *recovery* in una cornice futuristica di rafforzamento dell'innovazione delle infrastrutture digitali.

Va poi considerato positivamente il già disposto aumento del ruolo organico della magistratura per complessive 600 unità, di cui circa 60 destinate alla Corte di Cassazione (art. 1, comma 379, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), circostanza che consente di ipotizzare un ulteriore incremento delle definizioni a seconda del numero dei nuovi consiglieri destinati alla tributaria.

Resta il dato di fondo: la certezza del diritto non può essere un ideale debole e la anomalia della Cassazione non si arresta di certo alla sezione tributaria.

Una Corte suprema non può permettersi di emettere un numero spropositato di sentenze, laddove il numero delle controversie non ha paragoni con qualsiasi altra omologa Corte al mondo.

Premesso che il flusso annuale dei ricorsi tributari in Cassazione (circa 9.000) è pari appena al 4% del relativo contenzioso complessivo, va osservato che il contrasto di giurisprudenza di legittimità è una evenienza prevista come possibile dall'ordinamento, tanto che il primo presidente può disporre che la Corte pronunci a sezioni unite sui ricorsi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni semplici. Tuttavia è davvero auspicabile, per quanto possibile, prevenire il conflitto prima che si manifesti, evitando che, in archi temporali finanche ridotti e senza plausibili giustificazioni, l'interpretazione di una stessa norma o di una stessa questione si riveli diversa.

Con numeri però troppo alti diventa estremamente difficile garantire una adeguata uniformità, di talché la Corte di Cassazione non infrequentemente si trasforma da luogo di persuasione - e di dissuasione - in luogo di disorientamento per gli operatori.

dr. Edoardo Cilenti