

La riforma della giustizia tributaria

(testo per l'audizione presso la Commissione finanze del Senato, 12 aprile 2022)

Sommario:

1. Premessa
2. Le direttrici di azione prefigurate dalla Commissione interministeriale
3. La progressiva definizione dell'indirizzo politico: Parlamento e Governo
4. Tre aspetti da non dimenticare: conciliazione, definizione delle liti e ruolo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

* * *

1. Premessa

In questa breve relazione, sono riassunte e sistematizzate alcune considerazioni concernenti la riforma della giustizia tributaria, alla luce dei lavori svolti dall'apposita Commissione interministeriale nel 2021. Sono, inoltre, esposte alcune notazioni riguardanti le proposte di legge presentate in Parlamento. Infine, sono segnalati alcuni aspetti ulteriori, che – ad avviso di chi scrive – dovrebbero trovare posto nell'auspicata riforma legislativa.

2. Le direttrici di azione prefigurate dalla Commissione interministeriale

La relazione conclusiva della Commissione interministeriale per la giustizia tributaria, oltre a fornire un resoconto delle attività svolte, segnala le criticità esistenti - segnatamente sotto i profili della qualità delle decisioni giudiziarie e della riduzione dei tempi della giustizia - e prospetta una serie di proposte di misure e di interventi legislativi.

Coerentemente con il mandato attribuito dai Ministri alla Commissione, essa ha ritenuto che sia indispensabile considerare la giustizia tributaria almeno a tre livelli:

- il flusso dei ricorsi in entrata, che da vari anni è in costante riduzione, ma resta significativo e potrebbe subire un incremento in connessione con la ripresa delle attività dopo la pausa connessa con la pandemia;
- la qualità delle decisioni giudiziarie, che è stata messa in discussione da più parti, anche alla luce del numero elevato di annullamenti decisi dalla Corte di Cassazione;
- il consistente arretrato presso la Corte di Cassazione, che è d'impedimento al buon esercizio della giurisdizione di legittimità e della funzione di nomofilachia e non può essere risolto soltanto da norme volte a migliorare il processo tributario.

Sul primo livello, vi è stato un significativo consenso all'interno della Commissione, pur con una varietà di spunti. Sulla possibilità d'una definizione legislativa delle liti pendenti presso la Corte di Cassazione, sono state segnalate perplessità, sul piano della politica del diritto. Sulla questione di come sia possibile migliorare la qualità delle decisioni giudiziarie, invece, vi è stato consenso sulla necessità d'una maggiore specializzazione dei giudici tributari, ma vi è stato dissenso sui modi per conseguirla. Mentre una proposta – minoritaria all'interno della Commissione, ma non priva di raccordi con le posizioni delle associazioni sindacali dei magistrati – propugna limitati cambiamenti all'attuale ordinamento delle commissioni tributarie, l'altra proposta – maggioritaria all'interno della Commissione e coerente con le richieste delle associazioni di avvocati e di studiosi – prefigura una riforma ad ampio raggio, ossia l'istituzione di un giudice tributario speciale.

Entrambe le proposte, insieme ad altre di natura processuale, sono sottoposte all'attenzione delle istituzioni rappresentative per una precisa ragione: le specifiche soluzioni e i problemi operativi

della transizione, sebbene complessi, possono essere risolti dai tecnici, adusi al dialogo tra loro, vicini nella professionalità. Ma il disegno istituzionale della giustizia tributaria postula una scelta di fondo riguardo all'assetto della magistratura, alle modalità per renderne efficiente l'azione e alle forme della sua irrinunciabile indipendenza. La miglior combinazione tra efficienza e indipendenza è pur essa scelta politica. E' una scelta che compete alle istituzioni cui spetta determinare l'indirizzo politico generale: il Governo e il Parlamento, luogo di composizione delle varie istanze che affluiscono dal corpo sociale.

3. La progressiva definizione dell'indirizzo politico: Parlamento e Governo

Le istituzioni politiche hanno progressivamente definito l'indirizzo, in tre modi: a) nelle proposte di legge volte al riordino della giustizia tributaria, dalle quali emerge un nucleo comune; b) nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza e nella relativa risoluzione parlamentare; c) nell'orientamento fornito al gruppo di lavoro creato dai due ministeri.

Nell'attività propositiva svolta dai parlamentari, come singoli o nei gruppi cui afferiscono, da tempo è stata prestata attenzione ai problemi riguardanti la giustizia tributaria, alle soluzioni possibili per porvi rimedio. Non sono mancate differenze, anche rilevanti. Pure, se tali proposte sono considerate non in modo statico, ma in modo dinamico, ci si rende conto di tre tendenze di fondo:

- la prima è l'affermarsi d'una interpretazione che, non limitata agli aspetti processuali, attribuisce importanza all'assetto istituzionale della giustizia tributaria. Le proposte di legge si sono orientate verso tale interpretazione con crescente consapevolezza, hanno colto la necessità di definire un nuovo assetto;
- la seconda tendenza costituisce una specificazione della prima. Nella precedente legislatura persisteva una notevole varietà di soluzioni, alcune incentrate sulla riconduzione delle dispute tributarie al giudice ordinario, altre – all'opposto – volte ad attribuirle al giudice contabile, cioè alla Corte dei conti. Nell'attuale legislatura, la diversità delle soluzioni istituzionali si è gradualmente ridotta, è prevalsa l'impostazione diretta ad attribuire le controversie tributarie a una magistratura non più onoraria, a un giudice speciale;
- una riconduzione a sintesi emerge anche dalle proposte riguardanti la denominazione e la struttura degli organi giurisdizionali, ossia tribunali e corti d'appello tributari. L'osservatore esterno non può che prenderne atto, pur chiedendosi se possa giovare tenere ferma l'attuale denominazione delle commissioni tributarie, onde rendere evidente che non vi è un mutamento di ordine funzionale.

L'orientamento prevalente si è manifestato anche nel corso della definizione delle decisioni finanziarie, grazie al raccordo istituzionale che in tale ambito si realizza tra il Governo e il Parlamento. Il Governo ha attribuito specifica rilevanza alla riforma della giustizia tributaria, cui fa riferimento uno dei disegni di legge di accompagnamento della manovra finanziaria. Il Parlamento ha preso posizione – con apprezzabile chiarezza – a favore della seconda tra le due opzioni prospettate dalla Commissione interministeriale, cioè l'istituzione di un giudice tributario speciale.

Infine, a questo orientamento sembrano essersi attenuti i Ministri, nel costituire l'apposito gruppo di lavoro, avente il compito di predisporre un articolato normativo: la scelta di fondo, infatti, è, ancora una volta, l'istituzione di un giudice speciale per le liti tributarie.

4. Tre aspetti da non dimenticare: conciliazione, definizione delle liti e ruolo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

Negli ultimi mesi, la sensibilità degli addetti ai lavori per la collocazione degli attuali giudici tributari ha contribuito a far sì che l'attenzione dei commentatori, dei giornalisti, si appuntasse su aspetti certo non irrilevanti, ma non di primaria importanza sul piano della funzionalità nell'amministrazione della giustizia.

Per diminuire l'impiego – oggi senza paragoni in Europa – degli strumenti di tipo giurisdizionale, vanno ridefiniti e potenziati gli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi

alla giurisdizione. La Commissione interministeriale ha proposto che alla funzione giurisdizionale che l'ordinamento affida ai giudici si unisca un'azione volta a risolvere almeno una parte delle liti in sede conciliativa. E' un obiettivo intermedio, ma di non trascurabile importanza, ai fini del successo della riforma della giustizia tributaria.

Insieme all'intervento sul flusso dei ricorsi, va considerato lo stock. La Corte di Cassazione ha in più d'una occasione richiamato l'attenzione della Politica sulla necessità d'una definizione legislativa delle liti pendenti, molte delle quali persistono malgrado l'esistenza d'una doppia pronuncia favorevole al contribuente o all'amministrazione finanziaria. In una situazione complessa come quella attuale, perfino l'esistenza di due sentenze conformi ha perso valore segnaletico, perché la parte privata ha interesse a coltivare il ricorso fino all'ultimo grado e quella pubblica preferisce non assumere alcuna responsabilità. Una Politica consapevole deve porvi rimedio, con soluzioni acconce, diversificate se occorre.

Last but not least, la Politica può completare l'opera di riordino intervenendo sull'organo cui spetta vigilare sull'indipendenza dei giudici tributari: il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. C'è un profilo relativo alla composizione del Consiglio: la componente designata dal Parlamento (quattro membri) è di gran lunga minore rispetto a quella eletta dai giudici tributari (undici). Lo è anche rispetto ad altri organismi analoghi, il CSM e i consigli di presidenza della magistratura amministrativa e contabile. Vi è altresì un profilo relativo al personale amministrativo, che attualmente proviene dal MEF, ciò che incide negativamente sull'autonomia del Consiglio di presidenza. Basterebbe una semplice disposizione legislativa che preveda un ruolo autonomo.

L'ordinamento attuale è, dunque, migliorabile in più punti, tutti d'indubbio rilievo pratico. L'auspicio è che le istituzioni politiche vi mettano mano al più presto, anche in vista degli impegni assunti in sede europea.