Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Proposte di riforma degli organi speciali di giurisdizione tributaria

Roma, 22 novembre 2018

La riforma degli organi speciali di giurisdizione tributaria

Nel dibattito politico più recente è tornato alla ribalta l'importantissimo tema della riforma della Giustizia tributaria che merita la massima attenzione e sul quale è necessario svolgere alcune brevi considerazioni preliminari.

Il futuro possibile assetto da dare agli organi di Giustizia tributaria costituisce senza dubbio un tema centrale, di scottante attualità, da ritenersi fondamentale per il corretto dispiegarsi del rapporto Fisco-Contribuenti, e molto sensibile anche per noi Commercialisti.

È opinione condivisa dai più quella secondo cui l'approdo finale da raggiungere è quello di un giudice a tempo pieno, professionale, in grado di assicurare autonomia, terzietà e indipendenza della funzione giudicante.

Non si ritiene però che questo comune denominatore possa giustificare alcune ipotesi riformatrici, fortunatamente minoritarie, avanzate nella precedente legislatura tese a "ricondurre" le attuali Commissioni tributarie in seno alla giustizia civile (v. proposta di legge n. 3734 presentata alla Camera dei deputati l'8 aprile 2016 dall'On.le Ermini ed altri) ovvero alla Corte dei conti (v. proposta di legge n. 2438, presentata al Senato il 9 giugno 2016, dal sen. Naccarato).

* * *

- il 27,37% da tre a cinque anni;
- il 9,72% da più di cinque anni.

La durata dei processi è evidentemente legata al numero dei giudizi pendenti e alla dotazione organica dei giudici nelle singole Commissioni interessate.

Ed infatti, risulta sempre significativa la carenza di organico tra i giudici con una scopertura del 32,48% rispetto alle piante organiche, peraltro ormai risalenti nel tempo, definite con D.M. 11 aprile 2008.

La distribuzione dei giudici sul territorio mostra sicuri margini di miglioramento.

Se volgiamo lo sguardo alla Corte di cassazione, i ricorsi in materia di tributi ivi iscritti nel solo 2016 erano pari a 11.554, pari al 38,9% del totale, in aumento dello 0,4% rispetto al 2015 e del 14,6% rispetto al 2012.

I ricorsi definiti in materia di tributi nel 2016 sono stati invece soltanto 8.541, pari al 31,2% del totale, con un incremento della pendenza di ben 3.013 procedimenti.

La durata media in Cassazione dei giudizi in materia di tributi è risultata pari a quasi 4 anni (47,5 mesi), in diminuzione rispetto alla durata media registrata nel 2015 pari a 48,6 mesi.

I dati dimostrano dunque che la Giurisdizione speciale tributaria "risolve" i suoi problemi, ed è davvero arduo sostenere che funzioni peggio della Giustizia penale, civile o amministrativa.

Partendo da questa semplice constatazione, occorre pertanto migliorare l'impianto attuale, ma non stravolgerlo, come sostenuto da taluni che, magari cavalcando episodi corruttivi, ritengono che il sistema non sarebbe in grado di garantire quella "legalità" da tutti, naturalmente, invocata. Questi

fenomeni vanno invece combattuti sradicando le mele marce e non cambiando un sistema che mostra di essere più efficiente di altri, in quanto a celerità nel corrispondere alla domanda di giustizia da parte dei cittadini/contribuenti.

* * *

Ad avviso del CNDCEC, la riforma della Giustizia tributaria dovrebbe pertanto essere ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi.

- Mantenere ferma sia la natura speciale della giurisdizione tributaria sia l'attuale denominazione degli organi giudicanti, al fine di evitare qualsiasi fraintendimento sull'eventuale introduzione di un nuovo giudice speciale.
- Rendere le attuali Commissioni tributarie sempre più indipendenti, assicurandone ancor meglio qualità, equidistanza dalle parti, introducendo un giudice a tempo pieno, professionale e specializzato, che possa garantire autonomia, terzietà e indipendenza della funzione giudicante, oltre che una maggiore sua produttività.
- Per quanto concerne la strutturazione dei gradi di giudizio, trasferire la fase di reclamo/mediazione (per le liti di valore non superiore a cinquantamila euro) dinanzi agli organi di giustizia tributaria di primo grado in composizione, nella specie, monocratica, al fine di garantire la necessaria terzietà e indipendenza del soggetto deputato a gestire tale fase pre-processuale.

  Per le controversie in primo grado di valore fino a tremila euro (attualmente pari al 50 per cento circa delle liti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie provinciali), prevedere che, in caso di esito

negativo della fase di reclamo/mediazione, la competenza per la successiva fase processuale decisoria del giudizio sia attribuita ad un organo giudicante in composizione anch'essa monocratica (e ciò, ovviamente, soltanto a condizione dell'istituzione di un giudice professionale, specializzato e a tempo pieno), il che consentirebbe una notevole accelerazione dei processi, riducendone la durata.

Per le liti in primo grado di valore compreso tra tremila e cinquantamila euro, prevedere che, la competenza per la successiva fase processuale decisoria del giudizio sia attribuita ad un organo giudicante in composizione collegiale.

Per le liti in primo grado di valore superiore a cinquantamila euro (non soggette alla fase preventiva di reclamo/mediazione) e per tutte le liti in secondo grado, prevederne l'affidamento ad un organo giudicante in composizione, sempre, collegiale.

Trasferire il terzo grado di giudizio di legittimità dalla Corte di cassazione ad una rinnovata Commissione tributaria centrale, dinanzi alla quale i soggetti abilitati alla difesa in giudizio devono avere i medesimi requisiti previsti per la difesa in giudizio nei due gradi di merito. Il che consentirebbe di evitare l'ulteriore ingolfamento della Corte di cassazione e i ritardi accumulati da quest'ultima nella definizione dei giudizi pendenti.

- Prevedere l'istituzione di sezioni specializzate per materia o tributo (si pensi ad esempio a sezioni dedicate ai tributi locali e/o alle controversie in materia catastale).

- Circoscrivere la difesa tecnica, in tutti i gradi di giudizio (anche di legittimità), ai soli soggetti iscritti negli albi degli avvocati, commercialisti di cui alla sezione A dell'albo unico e consulenti del lavoro.
- Prevedere l'istituzione della Scuola Superiore della Magistratura Tributaria per garantire la formazione e l'aggiornamento professionale continuo ai Giudici tributari.
- In aggiunta agli attuali Uffici del Massimario regionali, prevedere l'istituzione di un Ufficio del Massimario nazionale della giurisprudenza tributaria di merito composto dai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, degli enti impositori e dei Consigli nazionali delle professioni abilitate alla difesa in giudizio, quale strumento di trasparenza, garanzia ed imparzialità, che consenta alle Parti di orientare le scelte, favorendo la deflazione delle liti nell'interesse della Collettività.
- Costituire Tavoli permanenti di confronto tra il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, gli enti impositori e i Consigli nazionali delle professioni abilitate alla difesa in giudizio, deputati a formulare proposte concrete per favorire un funzionamento più efficace del Processo tributario.

* * *

Naturalmente, il punto centrale della riforma, come chiaramente emerge dal dibattito in corso, consiste nel delineare le caratteristiche del Giudice tributario.

Per il CNDCEC, i futuri organi giudicanti dovranno essere composti da soggetti appartenenti al ruolo dei "Magistrati tributari", selezionati con concorso pubblico per titoli ed esami, che privilegi titoli di studio e di servizio nella specifica materia tributaria, assicurando l'accesso al concorso anche ai laureati in economia, oltre che, ovviamente, ai laureati in giurisprudenza.

Magistrati che, una volta vinto il concorso, siano:

- a tempo pieno;
- sempre più professionali e specializzati;
- sottoposti all'obbligo di formazione continua;
- retribuiti in misura predeterminata dalla legge, al pari di quanto previsto per i Magistrati appartenenti alle altre giurisdizioni, e incentivati economicamente in dipendenza della partecipazione a determinati corsi di formazione particolarmente qualificanti.

In tale contesto, vanno in ogni caso preservate le professionalità oggi operanti nelle attuali Commissione tributarie da includere in un ruolo ad esaurimento.

Va infine ripreso il tema dell'indipendenza del Giudice.

A tal fine, il CNDCEC ritiene indispensabile che il ruolo dei Magistrati tributari sia trasferito dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dovendo il Giudice non solo essere, ma anche apparire indipendente.