



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

COMMISSIONE INTERMINISTERIALE PER LA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Proposte di riforma degli organi speciali di giurisdizione tributaria

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 19 maggio 2021

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 e di migliorare la qualità della risposta giudiziaria.

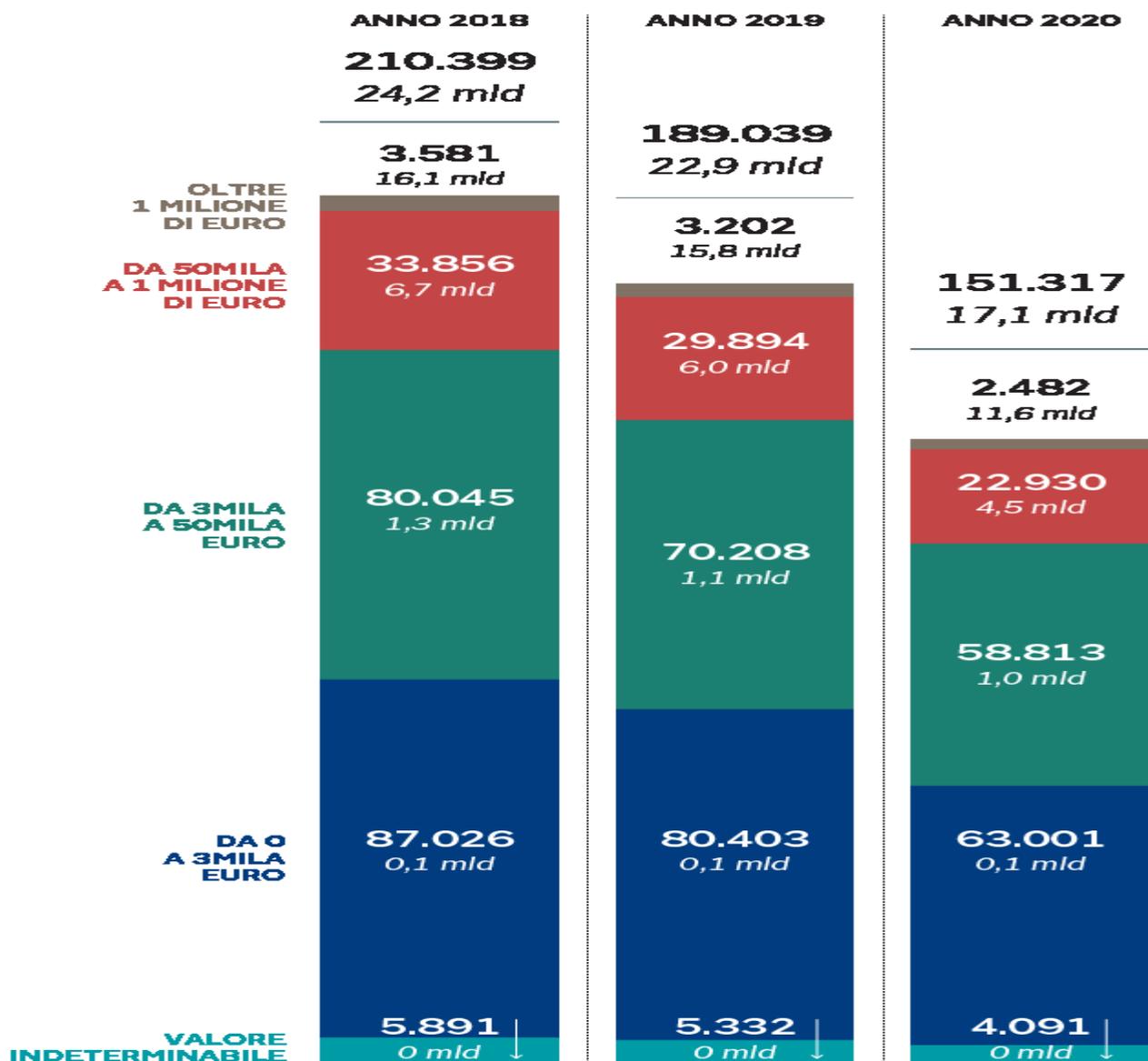
Non si ritiene però che questo comune denominatore possa giustificare alcune ipotesi riformatrici, fortunatamente minoritarie, avanzate nella precedente legislatura tese a "ricostituire" le attuali Commissioni tributarie in seno alla giustizia civile (v. proposta di legge n. 3734 presentata alla Camera 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).

Le altre proposte a vario titolo formulate in questi ultimi anni, pur fornendo spunti interessanti, non sempre intervengono su alcuni aspetti strutturali della riforma.

La giurisdizione tributaria certamente presenta delle criticità, ma "funziona", soprattutto in termini di celerità della risposta giudiziaria.

Il vero “collo di bottiglia” della Giustizia tributaria, che allunga oltremodo i tempi per ottenere una sentenza definitiva, si verifica invece, come è noto, nel terzo grado di giudizio dinanzi alla Corte di cassazione.

Nel grafico seguente è riepilogato il numero delle controversie tributarie pervenute alle Commissioni tributarie nell’ultimo triennio, suddiviso per scaglioni di valore, e il loro controvalore in miliardi di euro.



Fonte: Il Sole 24 Ore su dati Ministero dell'economia - Dipartimento Finanze.

* * *

Ad avviso del Consiglio nazionale dei commercialisti, i principi e criteri direttivi che dovrebbero ispirare la Riforma sono i seguenti:

- mantenere ferma sia la natura speciale della giurisdizione tributaria sia l'attuale denominazione degli organi giudicanti di primo e secondo grado, al fine di evitare qualsiasi fraintendimento sull'eventuale introduzione di un nuovo giudice speciale;
- confermare l'attuale "geografia" territoriale degli organi giudicanti di primo e secondo grado;
- rendere le attuali Commissioni tributarie sempre più indipendenti, assicurandone ancor meglio qualità e 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;
- trasferire la fase di reclamo/ mediazione (per le liti di valore non superiore a cinquantamila euro) dinanzi ad un organo terzo e indipendente rispetto alle parti in causa, salvaguardando i costi della riforma. Si propone un organo monocratico per le liti fino a tremila euro e un organo collegiale per le liti di valore superiore fino a cinquantamila euro, composto da un giudice tributario cessato dal servizio e da due componenti nominati sulla base delle loro competenze tecniche, rispettivamente, dall'amministrazione finanziaria attraverso gli organi di vertice e dai Consigli nazionali degli avvocati e dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, selezionati in base a una procedura pubblica per titoli e che abbiano una qualificata

-
- esperienza nella materia tributaria di durata almeno decennale e i requisiti di onorabilità. Introduzione dell'obbligo di difesa tecnica anche nella fase di reclamo/mediazione per le liti di valore superiore a tremila euro;
- indipendentemente dalla scelta che si intenda operare con riferimento alla fase di reclamo/mediazione, preservare il doppio grado del giudizio di merito, quale ineludibile presidio del sistema di garanzie previsto dall'ordinamento a tutela di tutte le parti in causa;
 - per le controversie in primo grado di valore fino a tremila euro (nel 2019 pari a circa il 50 per cento delle liti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie provinciali), prevedere che, in caso di esito negativo della fase di reclamo/mediazione, la competenza sia attribuita ad un organo giudicante in composizione 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 altre liti in primo grado e per tutte le liti in secondo grado prevedere che la competenza sia attribuita ad un organo giudicante in composizione collegiale;
 - negli organi giudicanti di primo e secondo grado prevedere l'istituzione di sezioni specializzate per materia o tributo (si pensi ad esempio a sezioni dedicate ai tributi locali, alle controversie in materia catastale e/o alle accise e ai tributi doganali);
 - per il giudizio di legittimità prevedere l'istituzione per legge della sezione tributaria dalla Corte di cassazione. Per quanto riguarda lo

-
- smaltimento dell'ingente arretrato presso la Suprema Corte, in conformità a quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, prevedere il rafforzamento delle dotazioni di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario. Si potrebbe anche ipotizzare, per lo smaltimento dell'arretrato, l'introduzione del tentativo di conciliazione giudiziale obbligatoria da affidare ai proposti nuovi organi di reclamo/ mediazione in composizione collegiale. In aggiunta, nei collegi giudicanti potrebbero essere coinvolti i giudici di legittimità a riposo, che abbiano maturato nel periodo di servizio un'esperienza almeno biennale nella sezione tributaria della Corte di cassazione. Se le predette misure non fossero ritenute sufficienti, si potrebbe anche ipotizzare il coinvolgimento nei collegi giudicanti in via eccezionale, considerato l'ingente arretrato accumulato, di soggetti esterni alla magistratura dotati di comprovata e duratura esperienza nella materia tributaria, quali docenti universitari di diritto tributario e avvocati e commercialisti con titoli e qualificata esperienza nella predetta materia di durata almeno ventennale, fermi restando i requisiti di onorabilità;
- circoscrivere l'abilitazione alla difesa tecnica nei gradi di merito ai soli soggetti iscritti negli albi degli avvocati, commercialisti di cui alla sezione A dell'albo unico e consulenti del lavoro ed estendere l'abilitazione nel giudizio di legittimità ai commercialisti;
 - in attuazione del principio del giusto processo, a garanzia della parità delle armi e dell'attuazione del diritto di difesa, codificare, in via normativa, l'efficacia probatoria riconosciuta dalla giurisprudenza di

-
- legittimità alle dichiarazioni rese da terzi in sede extraprocessuale nella forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà;
- eliminare il principio della soccombenza nella fase cautelare;
 - eliminare qualsiasi forma "cartolare" di trattazione delle udienze pubbliche, anche durante i periodi di emergenza, prevedendo, in caso di impossibilità di svolgere l'udienza in presenza, l'obbligo di svolgere la stessa con collegamento da remoto ovvero, in caso di sua impossibilità, il rinvio della trattazione a nuovo ruolo;
 - prevedere che in caso di richiesta di una delle parti di consulenza tecnica d'ufficio, non accolta dal collegio giudicante, la sentenza debba fornire specifica motivazione delle ragioni del mancato accoglimento della richiesta, pena la nullità della stessa per difetto di motivazione, rilevabile anche d'ufficio nei successivi gradi di giudizio;
 - 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;

-
- in conformità a quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, intervenire sulla funzione predittiva connessa con la conoscenza della giurisprudenza mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e delle banche dati della giurisprudenza tributaria di merito, garantendone la loro piena accessibilità da parte del pubblico;
 - 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.

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 in materia tributaria e di contabilità e bilancio, 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;
- 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;

- con durata dell'incarico parametrata ai limiti di età previsti per la magistratura ordinaria.

In tale contesto, va prevista una disciplina transitoria al fine di garantire il graduale inserimento dei nuovi giudici e di non disperdere le professionalità operanti nelle attuali Commissioni tributarie. I giudici tributari in carica alla data di efficacia della riforma dovrebbero essere inclusi in graduatoria mediante la sola valutazione di titoli, garantendo ai giudici “togati” la permanenza nei ruoli della giurisdizione di provenienza. Al termine del periodo transitorio, della durata di tre anni, la permanenza in graduatoria è subordinata alla dimostrazione di aver frequentato un corso di specializzazione nelle materie di contabilità e bilancio e i giudici “togati” dovranno optare per l'incarico esclusivo nella giurisdizione tributaria.

Va infine ripreso il tema dell'indipendenza del Giudice.

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