

Data di pubblicazione: 24 aprile 2024

CARMINE RUGGIERO*

Alcune criticità della riforma della Giustizia Tributaria

La Commissione europea ha puntato i riflettori sull'Italia a causa di alcune presunte discriminazioni nei confronti dei giudici fiscali e di talune norme nazionali, che potrebbero non essere conformi agli standard dell'UE. «La Commissione ha recentemente ricevuto diverse denunce da parte dei giudici fiscali non professionisti» ha infatti dichiarato Nicolas Schmit, Commissario europeo per il Lavoro e gli Affari Sociali, rispondendo alla denuncia partita per prima da Aldo Patriciello (FI, Ppe) in un'interrogazione parlamentare.

Schmit ha poi sottolineato che i querelanti «sollevano questioni di discriminazione riguardo alle condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, le ferie annuali e la protezione previdenziale», per questo la Commissione UE «sta attualmente valutando la conformità della legislazione nazionale riformata con i requisiti del diritto dell'UE». Nel

* Straordinario di Diritto dell'economia, Giudice tributario.

caso in cui i dubbi si rivelassero fondati, e quindi venissero riscontrate mancate «conformità al principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo parziale rispetto a quelli a tempo pieno comparabili», verrebbe inviata una lettera di messa in mora e verrebbero automaticamente aperti i procedimenti per violazione.

La parte ordinamentale della L. 130/2022 (riforma della giustizia tributaria) presenta diverse gravi criticità, che andrebbero rimosse.

Va precisato, innanzitutto, che il motivo di tale riforma trae origine da un'ingiusta “campagna” appositamente scatenata da taluni media, (nel periodo 2021-2022), nei confronti degli attuali giudici tributari.

Pur riconoscendone l'efficienza (oggi mediamente si ottengono in meno di due anni complessivi le sentenze sia di primo che di secondo grado, contro i cinque della giustizia civile e, non va sottaciuto che la Giustizia tributaria gestisce mediamente ogni anno cause per un valore complessivo di circa 40 miliardi di euro, pari a 2 punti percentuali di Pil), ad essi si ascrivevano errori, asseritamente attestati dall'annuale annullamento, da parte della Cassazione di circa la metà delle sentenze emesse dalle commissioni tributarie regionali (ora Corti di Giustizia Tributaria di II grado). Senonché, in base agli stessi dati ufficiali pubblicati dal MEF, risulta in realtà che mediamente, ogni anno, la Corte di cassazione, soprattutto a causa dei propri ondivaghi orientamenti, ne annulli, totalmente o parzialmente, all'incirca il 10%.

Ma vi è di più. Infatti, così come si evince dalla Relazione per l'inaugurazione dell'anno Giudiziario Tributario della Presidente del

Consiglio di Giustizia Tributaria, Carolina Lussana, si rileva che nel 2023 sono pervenuti presso le Corti di giustizia tributaria di primo grado 138.372 ricorsi. Quelli definiti sono stati 139.203. Nel 2022 i ricorsi pervenuti erano stati 145.984 e quelli definiti 135.066. Lo scorso anno, dunque, rispetto al 2022, presso le Corti di giustizia tributaria di primo grado sono pervenuti 7.612 ricorsi in meno ma ne sono stati definiti 4.137 in più. I ricorsi pendenti nel 2022 erano 159.299, nel 2023 158.468, con un calo di 831 unità (del 0,5 per cento).

Nelle Corti di giustizia tributaria di secondo grado gli appelli pervenuti nel 2023 sono stati 36.916. Quelli definiti 52.915.

Nel 2022 gli appelli pervenuti erano stati 41.058 e quelli definiti 54.915, a conferma di un *trend*, come per il primo grado, che vede un numero maggiore di definizioni rispetto alle sopravvenienze. Nel dettaglio, nel 2023 rispetto all'anno precedente presso le Corti di giustizia tributaria di secondo grado sono pervenuti 4142 appelli in meno e ne sono stati definiti 2000 in più.

Per quanto concerne gli esiti, in primo grado il 48,9 per cento delle sentenze è stato favorevole agli Uffici impositori, il 29 per cento al contribuente, e circa il 10 per cento prevede ipotesi di accoglimento parziale del ricorso proposto dal contribuente. Valori sostanzialmente analoghi in secondo grado dove i giudizi integralmente favorevoli al contribuente sono stati il 27 per cento.

I tempi di definizione dei procedimenti in primo e secondo grado, come per gli anni passati, si confermano i migliori di tutte le altre giurisdizioni.

In primo grado si è passati dai 652 giorni del 2021, ai 571 del 2022, per arrivare ai 430 del 2023, con una riduzione in 2 anni pari ad oltre 7 mesi (222 giorni).

In secondo grado si è passati dai 1079 giorni del 2021 ai 973 del 2022, per arrivare ai 970 del 2023 con una riduzione in 2 anni pari a quasi 4 mesi (109 giorni). Rispetto al 2022 è aumentato anche il dato relativo al numero medio di controversie discusse per singolo giudice: in primo grado si è passati dalle circa 100 controversie del 2022 alle quasi 130 del 2023, in secondo grado dalle 100 controversie del 2022 alle 109 del 2023.

La giurisdizione tributaria presenta, dunque, numeri di assoluto rilievo: 12.482 giorni di udienza, 19.608 udienze, 571 sezioni operative in media, 274.898 tra ricorsi e appelli discussi.

Il valore medio dei ricorsi definiti in primo grado, infine, è stato pari a 95.211 euro, mentre il valore medio degli appelli definiti in secondo grado è stato pari a 188.783 euro.

Discorso diverso in Cassazione dove l'arretrato, seppur in via di riduzione, è sempre su numeri molto alti ed incide notevolmente sulla durata dei procedimenti.

È pertanto evidente che il dato diffuso da tali media, sul quale si è basato il legislatore nell'assumere le proprie decisioni, risulti matematicamente infondato, oltre che privo di indicazione dei motivi di annullamento. Posto che in genere le campagne, per dir così, denigratorie vengono organizzate per eliminare persone poco gradite da sostituire con soggetti più graditi, sorge pertanto il dubbio che gli attuali giudici tributari siano solo rei di

aver garantito terzietà nei propri giudizi, virtù forse poco gradita dal MEF, che da un lato “controlla” le corti tributarie e dall’altra è parte in causa nella quasi totalità delle controversie da questi ultimi decise.

A tale riguardo sarebbe stato logico attendersi, infatti, la previsione della stabilizzazione (facoltativa) degli attuali giudici tributari (vedasi creazione del TAR), che da anni depositano sentenze in nome del popolo italiano, mentre il legislatore con la L. 130/2022 – nell’estate del 2022, a camere sciolte – ha voluto prevedere l’immissione di giovani neolaureati nelle funzioni di magistrato tributario – con trattamento economico equiparato a quello degli altri magistrati – escludendo immotivatamente gli attuali giudici che pur rappresentano una risorsa preziosa, adeguatamente formata ed immediatamente disponibile.

La riprova della validità dell’operato degli attuali giudici tributari è peraltro indirettamente attestata da due elementi fondamentali: la legge ha previsto che saranno loro sia a continuare a costituire l’ossatura della giustizia tributaria sia a formare i nuovi magistrati tributari, (il tutto però sempre in maniera semigratuata). Tale decisione sarebbe illogica ove essi realmente non possedessero le competenze necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni.

Peraltro, gli attuali giudici tributari, da sempre, hanno garantito la massima efficienza operativa: le parti infatti ottengono mediamente i giudizi sia di primo che di secondo grado in circa due anni (nella giustizia civile servono circa cinque anni).

La L. 130/2022 è caratterizzata, dunque, tra le altre, dalle seguenti rilevanti criticità. La prima è rappresentata dal fatto che almeno per una dozzina di anni la giustizia tributaria sarà gestita sia da “magistrati” sia da “giudici”, che svolgeranno identiche funzioni pur con diritti e retribuzioni estremamente diversi; tale iniquità genererà necessariamente pesanti frizioni interne che non potranno che avere conseguenze negative sull’amministrazione della Giustizia.

La seconda, ancor più grave, è che la riforma viola conclamati principi giuridici eurounitari, (i giudici, anche eventualmente onorari, sono tutti dipendenti pubblici e ad essi vanno garantiti i medesimi diritti economici, previdenziali ed assicurativi), per il mancato rispetto dei quali l’Italia ha già ricevuto un ultimatum dalla UE, (vedasi il caso degli onorari di Tribunale), alla quale rifiuta di adeguarsi.

La terza criticità è quella che la Presidente Lussana ha definito “nevralgica”, e cioè l’indipendenza dal Ministero dell’economia e delle finanze.

L’esigenza di assicurare terzietà, imparzialità e indipendenza è una particolarmente avvertita nella giustizia fiscale, dove da sempre si era lamentata, ad esempio, l’assenza di potere gerarchico da parte dei giudici sul personale di segreteria delle Commissioni, adesso Corti, dipendente dal Ministero dell’economia e delle finanze.

Ora questa esigenza, per molti, non solo non sarebbe stata risolta dalla riforma ma addirittura avrebbe assunto una colorazione ancora più netta in quanto i magistrati professionali sono dipendenti della medesima

amministrazione della quale, di fatto, dovranno giudicare la legittimità degli atti. Per i più, infatti, il Ministero dell'economia e delle finanze non può essere reputato equidistante rispetto agli interessi delle parti processuali: è vero che la gestione dei tributi è affidata alle agenzie fiscali e che parte del processo tributario sono quest'ultime e non il Ministero dell'economia e delle finanze, ma esse sono sostanzialmente dei suoi enti strumentali. Ciò può ingenerare nel cittadino l'errato convincimento di una minore terzietà e imparzialità del giudice fiscale.

Ebbene, tramontate le diverse ipotesi di soluzioni ordinamentali, la garanzia di indipendenza del magistrato tributario passa necessariamente dal rafforzamento del Consiglio di Presidenza che è l'organo di autogoverno della giustizia tributaria. È proprio il legame tra la stessa magistratura e il Ministero dell'economia e delle finanze che rende consequenziale la necessità di un organo di autogoverno forte, autorevole, rafforzato nei propri poteri e prerogative a tutela e garanzia per i giudici ma anche per i cittadini, destinatari delle decisioni giudiziarie.

Alla luce di quanto sopra appare opportuno prevedere la facoltativa stabilizzazione degli attuali cd. "laici" (giudici tributari provenienti dalle professioni) già concesso ai "togati" (provenienti dalle altre magistrature), senza limiti di anzianità di servizio, recependo in merito le precise indicazioni che lo Stato italiano ha già ricevuto dalla Commissione in merito ai giudici onorari.

È inoltre errata la previsione, elaborata dal MEF, della sufficienza di soli 576 magistrati tributari, di cui 448 in primo grado e 128 in secondo grado.

Prendendo a base l'anno 2021, (anche caratterizzato da rallentamenti dovuti alla pandemia), in secondo grado sono state depositate 58.690 sentenze, per cui ognuno dei 128 magistrati previsti dovrebbe produrre 458 sentenze annue (le numeriche previste per i magistrati di primo grado non sono molto inferiori).

Appare evidente, dunque, che nessun magistrato avrebbe in realtà tempo e modo di studiare adeguatamente le complesse e articolate questioni oggetto delle proprie decisioni. Per tale ragione, risulta pacifico che il numero previsionale dei futuri magistrati a tempo pieno vada almeno raddoppiato, se non triplicato, a concreta garanzia del diritto di difesa dei contribuenti.