

Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti

Premesso che

La tematica della riforma della Giustizia Tributaria è avvertita da più parti, anche se con prospettive diverse. Dal 2013 al 2018 sono stati presentati in Parlamento un numero rilevante di disegni di legge di riforma, alcuni stralci dei quali hanno fatto ingresso in testi normativi approvati dalle Camere ed oggi divenuti leggi della Repubblica¹. Tra le iniziative ancora più recenti, vanno segnalate la proposta di legge presentata dalla Lega il 23 Gennaio scorso alla Camera dei deputati (on. Giulio Centemero primo firmatario), volta ad un rafforzamento della posizione di imparzialità ed indipendenza del Giudice Tributario, secondo le previsioni dell'art. 111 Cost., Altre ipotesi di lavoro sono state discusse nell'ambito dell'Associazione dei Magistrati Contabili e di questo stesso Consiglio di Presidenza.

Con riferimento alla Corte dei conti l'idea di fondo, già prospettata negli anni '70², è quella di concentrare in una stessa Magistratura la salvaguardia degli interessi dell'Erario e del Fisco, in una visione di miglior sviluppo funzionale dei rapporti esterni tra i terzi contribuenti e l'apparato pubblico, da un lato, e dei rapporti interni, tra i dipendenti preposti all'esercizio delle funzioni tributarie ed il relativo Ente di appartenenza, dall'altro.

L'attribuzione della giurisdizione tributaria al plesso giurisdizionale che già ha cognizione della contabilità pubblica, dovrebbe poter contribuire a rafforzare l'idea unitaria (sostanziale-processuale) dell'entrata pubblica come premessa logico-economica e giuridica essenziale della spesa, in rapporto alla quale valutare con maggiore attendibilità gli equilibri (anche tendenziali e dinamici) di bilancio, nel più ampio quadro del "Coordinamento della Finanza Pubblica" e della "Unità Economica" del Paese.

Sul piano storico il confine tra la giurisdizione contabile e quella tributaria è segnato dalla conclusione del procedimento di acquisizione dell'entrata. Le controversie sul processo acquisitivo delle entrate, infatti, sono di competenza del Giudice Tributario, laddove quelle inerenti la gestione delle entrate già acquisite all'Erario sono della Corte dei conti. Una simile impostazione, astrattamente corretta sul piano statico, nel suo più concreto sviluppo dinamico ha visto spesso pronunce "incidentali" della Corte dei conti su

¹ Tra i più significativi progetti di riforma si segnalano:

- Disegno di legge n. 319, presentato al Senato il 26 marzo 2013, predisposto dal CNEL;
- Disegno di legge n. 988, presentato al Senato il 1° agosto 2013, ad iniziativa del Sen. Giorgio Pagliari ed altri;
- Proposta di legge n. 1936, presentata alla Camera il 9 gennaio 2014, ad iniziativa dell'On. Sandra Savino;
- Disegno di legge n. 1593 presentato al Senato il 6 agosto 2014, ad iniziativa della Sen. Gambaro, ripreso dal D.Lgs. n. 156 del 24 settembre 2015, entrato in vigore il 1° gennaio 2016 (parziale riforma del processo tributario);
- Proposta di legge n. 3734, presentata alla Camera l'8 aprile 2016, a firma degli On.li Ermini, Ferranti e Verini;
- Disegno di legge n. 2438, trasmesso alla Presidenza del Senato il 9 giugno 2016 ad iniziativa del Sen. Naccarato, intitolato "Attribuzione alla Corte dei Conti in materia di contenzioso tributario";
- Proposta di legge n.4755 del 23/11/2017, presentata dall'on. Rocco Palese;
- Disegno di legge n.243, trasmesso alla Presidenza del Senato il 10 aprile 2018, ad iniziativa del Senatore Vitali, "Ordinamento della Giustizia Tributaria".

² V. atto Camera n.825 del 30/10/1979.

tematiche proprie del giudizio tributario, concernenti finanche il diritto alla riscossione delle entrate, quale premessa per l'affermarsi di una eventuale responsabilità erariale³.

Gli aspetti dinamici dell'acquisizione delle pubbliche entrate, invero, dimostrano che - a volte - le difficoltà della loro realizzazione dipendono anche da disfunzioni, se non addirittura da illeciti dei dipendenti dell'apparato amministrativo-giudiziario, in rapporto ai quali la sensibilità dei Giudici Contabili può aiutare a meglio individuare cause e responsabilità, senza attendere che se ne consolidino irrimediabilmente i negativi effetti (magari per ragioni di prescrizione), a danno del Fisco-Erario.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in occasione dell'aggiornamento 2018 del Piano Nazionale Anticorruzione, ha sollecitato anche la riforma delle Commissioni Tributarie, principalmente in rapporto alla loro "composizione mista". E' stato precisato in proposito: "la composizione mista delle Commissioni, di cui fanno parte sia giudici togati che soggetti appartenenti a categorie professionali assai diversificate, [...] potrebbe presentare, in talune ipotesi, profili di conflitti di interesse rispetto alle attività ordinariamente svolte", se non costituire addirittura "un elemento di vulnerabilità [...] per [le] pressioni di interessi impropri". L'ANAC ha perciò auspicato "un intervento del legislatore volto a rideterminare l'ambito delle professionalità idonee a esercitare la funzione giurisdizionale attribuite alle Commissioni tributarie, [magari in un contesto di] riforma dell'intero sistema della giurisdizione tributaria, al fine di riservare tale funzione a giudici in possesso di una preparazione specifica, a garanzia della imparzialità e indipendenza dell'organo giudicante, e di ridefinire le regole del processo nel rispetto dei principi fissati all'art. 111 della Costituzione, anche con riferimento alle procedure deflative del contenzioso".

Considerato che

Le questioni di maggior rilievo, in tutti i progetti di legge, riguardano:

- il *deficit* di terzietà e di imparzialità che si riscontra nell'attuale sistema di giustizia tributaria, rispetto alle altre magistrature, in relazione anche al ruolo che riveste il Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate (sottoposta alla vigilanza del predetto Ministero), anche per la nomina dei membri delle Commissioni Tributarie e per la loro composizione;
- la natura *onoraria* dei componenti delle Commissioni Tributarie, da contrapporre a quella professionale dei componenti le altre magistrature, che concorre alla crisi del sistema, quanto meno sotto i profili: della carenza in concreto di quell'elevato grado di tecnicismo che l'esercizio della funzione giurisdizionale tributaria richiede, da acquisire anche mediante un' "applicazione a tempo pieno"; della promiscuità della estrazione dei componenti delle Commissioni Tributarie, che fiacca la certezza di una pari conoscenza specifica della materia tributaria, da parte di tutti i componenti il Collegio; della mancanza di un sistema etico e deontico realmente unitario tra i giudici tributari ed un altrettanto unitario sistema disciplinare; della capacità di "distrazione" dei componenti

³ V. Corte conti, Sez. Giur. Reg. Sardegna sent. n.609/1985 e, più di recente, Sez. III Centr. Appello sent. n. 334/2018.

togati dalle loro attività di “prima applicazione”, con ricadute negative particolarmente sensibili nei settori giudiziari caratterizzati da arretrati storici, come quelli del contenzioso civile;

- la remunerazione dei membri delle Commissioni Tributarie, inadeguata ed in parte correlata al numero delle sentenze prodotte, senza significativi rilievi e valutazioni per la maggiore o minore complessità delle controversie definite;

- la non sempre elevata qualità delle sentenze delle Commissioni Tributarie, con negative ricadute anche sul piano nomofilattico dell'esatta ed uniforme applicazione delle norme di settore e, quindi, della realizzazione in concreto del principio di “uguaglianza”, ex art. 3 Cost.;

- il disagio latamente etico di gratificare la componente togata con compensi ulteriori rispetto a quelli già dignitosi, legittimamente percepiti nell'espletamento della loro funzione primaria;

- la necessità di un deciso riavvicinamento dei giovani allo studio ed alla pratica del diritto tributario, offrendo loro concreti spazi operativi e *chances* effettive di specializzazione professionale.

Ebbene, i vari orientamenti di riforma sono sostanzialmente convergenti, quanto alla soluzione delle più rilevanti problematiche che oggi caratterizzano la Giustizia Tributaria, sia in termini di maggiore imparzialità, indipendenza e terzietà dei giudici tributari, che in termini di rafforzamento della loro professionalità, da assicurare anche mediante uno statuto unitario di assunzione e di trattamento economico, così come pure in termini di recupero di una più “ragionevole durata” del processo tributario, da assicurare anche mediante “giudici monocratici” e con istituti deflattivi del contenzioso⁴. Essi si diversificano, invece, nelle loro direttrici di fondo, attinenti al plesso magistratuale al quale assegnare le funzioni giurisdizionali, oggi espletate dalle Commissioni Tributarie.

Occorre perciò individuare una soluzione che contemperi le varie esigenze e l'attuale assetto costituzionale mantenendo le attuali Commissioni tributarie provinciali e regionali con gli attuali giudici tributari in un ruolo ad esaurimento e reintegrarli via via con magistrati della Corte dei Conti destinati allo speciale ruolo tributario.

Tutto quanto premesso e considerato.

Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti ritiene sia urgente e imprescindibile una riforma della Giustizia Tributaria, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali della Corte medesima.

Per tale ragione formula la seguente risoluzione: è urgente mettere a disposizione della comunità repubblicana le proprie competenze peritali ed esperienza settoriale per concorrere alla buona fattura della legge allo scopo di garantire la migliore tutela degli

⁴ V. Corte conti, Sez. Giur. Reg. Sardegna sent. n.609/1985 e, più di recente, Sez. III Centr. Appello sent. n. 334/2018.

interessi diffusi legati all'amministrazione della giustizia tributaria, in conformità ai principi individuati nella premessa.