

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA. PNRR A RISCHIO?

Quella propinata nello Schema di disegno di legge recante “disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”, ultimamente approntato (e pubblicizzato, già subito in versioni disomogenee) da fonti governative, non è certo la riforma che ci si aspettava da tempo. Anzi, neppure si può dire una riforma. Potendola piuttosto catalogare come una mini controriforma di quella che, invece, sicuramente, era stata, e sostanzialmente resta, la più significativa riforma del contenzioso tributario del secondo dopoguerra.

Tant'è che il progettato parto normativo si riduce, anche nella forma, ad un **modestissimo restyling dei decreti legislativi n. 545 e n. 546** del 31 dicembre 1992, fatto, per così dire, in economia, *sub specie* di un mero d.d.l., e non di un d. lgs. o di un d.l. (per fortuna!, sia ben chiaro, anche se originariamente ventilato e poi abbandonato per non incorrere nei rimbrotti del Presidente Mattarella).

A parte questa **veste formale**, a dir poco, **dimessa** (quasi da *déshabillé* casalingo in giorni prefestivi), il contenuto delle prefigurate nuove disposizioni legislative risulta improntato, nell'insieme, in una **proiezione di stampo ideologicamente verticistico ed autoritaristico**, se non addirittura, vagamente totalitaristico e illiberale o, comunque, nient'affatto democratico. Sia nella parte organizzativa–ordinamentale, e sia nella parte propriamente riguardante la disciplina del processo.

Sul **primo versante** (del **c.d. gubernaculum**), la sostituzione dell'attuale apparato delle commissioni tributarie, ancestrale retaggio della loro natura amministrativa, con l'introduzione della figura del magistrato tributario professionale a tempo pieno, da più parti sollecitata come necessaria loro evoluzione in senso compiutamente giurisdizionale, stona vistosamente con il mantenuto coinvolgimento (e con qualche propensione al controllo) gestionale dell'organizzazione del nuovo (assai ridotto) corpo dei giudici tributari di merito e dei loro ausiliari, che, non a caso, conservano le vecchie denominazioni di commissioni (e non di tribunali o corti d'appello tributari) e di segreterie (e non di cancellerie), in sintonia, come si vedrà meglio in prosieguo, con anacronistici collegamenti ancillari verso il vertice della Corte di Cassazione. Al di là dei *nomina*, la progettata **ingerenza del MEF** (che, nonostante l'intermediazione delle Agenzie, costituisce, pur sempre, nella sostanza, la parte processuale quasi sempre necessaria del contenzioso tributario e del relativo processo) nell'apparato organizzativo figura financo maggiore rispetto a quella che ha oggi, non solo riguardo ai concreti pagamenti retributivi (notevolmente incrementati), ma già financo **per il reclutamento dei nuovi giudici** attraverso i concorsi, fondamentalmente gestiti da questo solo Ministero, e addirittura **nel controllo ispettivo** degli stessi giudici nell'esercizio delle loro funzioni giudicatrici, oltre che del personale ausiliario, essendo stata prevista la costituzione di un ufficio ispettivo presso l'organo di autogoverno con estensioni operative assieme al competente ufficio *Audit* della Direzione della giustizia tributaria del dipartimento delle Finanze. L'autonomia dei nuovi magistrati tributari rispetto a quella di cui fruiscono gli attuali giudici

tributari di provenienza togata risulta indubbiamente indebolita. Mentre, per quanto riguarda gli attuali giudici tributari laici (che non provengono, cioè, da altre magistrature titolate), la progressiva loro progettata estinzione traspare chiaramente dal vietato accesso ai concorsi dei non laureati in giurisprudenza (pur se laureati in economia), dalla loro discriminata esclusione dal transito su opzione (consentito invece a tutti i giudici tributari togati) e dall'oggettiva esiguità della percentuale (15%) dei posti ad essi riservati, viepiù falciata dai ridotti limiti di età generalmente previsti per la partecipazione ai concorsi.

Tutto ciò, a tacer d'altro, mostra una cinica ingenerosità istituzionale nei confronti di chi, per anni, ha consentito di tenere in vita la (sia consentito dire) "baracca" del contenzioso tributario, pressoché a costo zero, maturando in tal modo un'esperienza che verrebbe così afunzionalmente dispersa e che oggettivamente, non avrebbe dovuto essere tanto mal ripagata.

Sul versante della disciplina del processo (o, per mantenere la simmetria con la denominazione precedentemente adottata, della c.d. *iurisdictio*), i rilevati connotati di autoritarismo disciplinare e di fondamentale illiberalità delle progettate disposizioni appaiono viepiù evidenti e disdicevoli.

Per accontentare la causa dei nostalgici della **prova testimoniale**, si è coniata l'asfittica inclusione di una sorta di surrogato ex art. 257 *bis* c.p.c. per i soli casi che la Commissione tributaria, d'ufficio (?), la consideri assolutamente necessaria ai fini della decisione, quando la pretesa tributaria sia fondata su verbali o atti facenti fede sino a querela di falso e sempre che abbia ad oggetto circostanze di fatto diverse da quelle attestate da pubblico ufficiale. Il che, rischia di riverberarsi in un restringimento interpretativo della libera valutazione delle informazioni dei terzi, dispositivamente fornita dalle parti (contribuenti e/o uffici), con forti ricadute verso intonazioni spiccatamente inquisitorie, in aperto contrasto con l'attuale compagine dell'art. 7 del D. lgs. n. 546/1992.

Nel preservare senza ragione il marchingegno della **c.d. mediazione tributaria**, che, diversamente da quella processualcivile, costituisce un ingombrante fardello di matrice amministrativistica all'interno di un processo giurisdizionale (come già evidenziato da Corte Cost., con la sentenza n. 98/2014), anziché sostituirla con la ben più funzionale istituzione di una vera conciliazione obbligatoria per tutte le controversie oggi mediabili e l'eventuale allargamento del loro ambito ad altre liti, di natura seriale, si è creato un sostanziale doppione del c.d. accertamento con adesione, che avrebbe potuto essere meglio disciplinato in ambito extra giurisdizionale.

I guasti peggiori, comunque, progettati dai novelli tesmoteti, si rinvencono laddove si è previsto all'art. 2, comma 1, l'inserimento *extra crepidam* dell'art. 363 *bis* c.p.c. (**principio di diritto in materia tributaria**) e, all'art. 2, comma 2, lett. g), il nient'affatto lodevole inserimento nel d.lgs. n. 546/1992 di un art. 62 *ter* (**rinvio pregiudiziale**).

Entrambe queste disposizioni meritano, però, separate, e più approfondite trattazioni, che si rinviando a successivi editoriali. Al momento, anche a

prescindere da quanto si dirà criticamente sulla loro inopportuna impostazione, oltre che sulla loro pessima formulazione, non si può, in generale, non far subito notare come in ogni caso si tratti di congegni che, sotto l'apparente prospettiva di un benefico conseguimento di una superiore nomofilachia di vertice, vi si nasconda, invece, una cronica strategia di verticistico condizionamento dei poteri dispositivi delle parti nel processo e della stessa funzione giudicatrice dei magistrati di merito, strumentalmente destinati ed asserviti ad un ruolo ventriloquiale con l'apice del terzo grado, che, alla fin fine, pur contro le vagheggiate intenzioni, servirà, paradossalmente, solo ad ulteriormente allargare ancor più, ed intasare maggiormente, anziché ridurre, l'enorme carico delle pendenze in sede di legittimità, essenzialmente ascrivibili a difetti organizzativi di vertice, che non possono certo essere addebitati alle parti o ai giudici di merito.

Se tutto questo davvero fosse necessario, per non perdere i benefici del PNRR, allora ben venga. Ma, per il nulla che conta, il sottoscritto, *uti cives* vorrebbe che, magari grazie al Parlamento, a cui spetta l'ultima parola, la generosità unionale verso l'Italia risultasse premiata per un prodotto nomopoietico di qualche miglior livello.

CESARE GLENDI