

U.G.T.

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA: LINEE GUIDA

Da qualche tempo la necessità di una decisa riforma della Giustizia Tributaria in genere e della Magistratura Tributaria in particolare è diventata un'esigenza avvertita non solo dagli stessi giudici tributari, ma anche da ampi settori delle forze politiche, da una parte del Governo e, come raccontano le cronache quotidiane, da una larga fascia di contribuenti. In effetti norme ordinamentali elaborate da oltre un quarto di secolo, una struttura della Magistratura Tributaria pensata per un contenzioso molto più contenuto sia nell'importanza effettiva che in quella percepita, non risultano più adeguate alla Giurisdizione Tributaria del 2000 e alla complessità e rilevanza delle questioni che tale giurisdizione si trova oggi ad affrontare. A ciò si aggiunga il notevole aumento delle pronunce della Corte Europea di Giustizia, spesso sollecitata - attraverso l'istituto del rinvio pregiudiziale - ad un'interpretazione 'autentica' delle norme comunitarie, cui si accompagna un sempre meno sporadico intervento nella materia tributaria della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Circostanze tutte che hanno reso sempre più impegnativo lo svolgimento di tale delicata funzione, la cui esigenza di più spiccata professionalità è cresciuta di pari passo con la graduale scomparsa della Commissione Tributaria Centrale, le cui funzioni sono state assorbite dalla Sezione specializzata della Suprema Corte, concorrendo a determinare l'attuale crisi, che oggi incide pesantemente sulla funzionalità della Giustizia Tributaria nel suo insieme, in quanto le parti debbono attendere mediamente 5/7 anni per conoscere il responso della Corte.

Tutti questi elementi portano all'inevitabile considerazione che una così complessa funzione non possa più essere svolta da una Magistratura avente la struttura prevista dal legislatore del '92. Tale condivisibile conclusione, però, specialmente negli ultimi tempi, ha portato all'elaborazione di proposte di riforma che - come spesso accade quando ad un ponderato e ragionato cambiamento si antepone il desiderio o l'intenzione di rinnovare comunque - piuttosto di andare nella direzione del miglioramento del servizio e del suo adeguamento ai tempi e al conseguente mutamento dell'ordinamento giuridico, rischiano di frenare o paralizzare anche un settore della giustizia che, tutto sommato, ha funzionato e funziona meglio di altri.

Da tali sintetiche considerazioni nasce l'iniziativa dell'UGT di elaborare un programma di massima - individuandone le direttrici - sulla possibile e auspicabile riforma della Magistratura Tributaria, da sottoporre, anche attraverso gli strumenti telematici, al confronto e al dibattito dei giudici tributari, del mondo delle professioni, dell'Accademia e dei contribuenti, con la finalità di

predisporre e proporre - all'esito - un progetto articolato che tenga conto delle effettive criticità del sistema e degli accorgimenti necessari per superarle.

Tale programma di massima non può che partire dalla constatazione della peculiarità della materia affidata alla giurisdizione tributaria e dei tempi abbastanza contenuti delle sentenze, grazie anche alla presenza tra i giudici tributari di professionisti dei vari settori che, con l'insostituibile apporto del loro sapere specialistico, consentono decisioni rapide e generalmente condivise. Ragione per cui si ritiene irrinunciabile, anche per il futuro, la presenza di esperti della materia. Parimenti ineliminabile deve considerarsi la componente dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, il cui apporto - grazie alla loro formazione specialistica, soprattutto in campo procedimentale - appare prezioso e spesso indispensabile per la risoluzione delle frequenti questioni che si presentano in un processo, quale quello tributario, che solo in parte è regolato da norme proprie, mutuando per il resto la sua disciplina dai codici procedurali civile e amministrativo. Quindi, in conclusione, ritiene UGT che debba necessariamente restare assicurata la 'composizione mista' anche delle future Commissioni tributarie.

Un progetto di riforma serio e rigoroso della magistratura tributaria, che vada nella direzione "dell'efficientamento", come si usa dire oggi, di tale servizio, non può non tener conto dei menzionati punti di partenza. E allora, come conciliare l'esigenza di una giurisdizione non più affidata all'impegno e al sacrificio personale di giudici non adeguatamente e dignitosamente retribuiti con quella di non disperdere le professionalità presenti nel suo attuale assetto? Ritiene l'UGT che la realizzazione di tale duplice esigenza potrebbe attuarsi innanzitutto attraverso la parziale professionalizzazione della magistratura tributaria, secondo le linee di seguito indicate.

Preso atto che:

- 1) ripetute e attendibili valutazioni sulla quantificazione di un organico a tempo pieno, indicano (così anche in una recente proposta di riforma non condivisa da UGT) che, per gestire adeguatamente il carico delle controversie tributarie, sarebbero sufficienti 800/1000 magistrati;
- 2) la volontà del legislatore, evincibile dalle norme relative ai concorsi 'riservati' e da quelle disciplinanti la composizione delle CC TT RR, è nella direzione inequivoca di garantire la presenza nelle Commissioni di una considerevole percentuale di magistrati c.d. togati;

la UGT propone:

- A) La professionalizzazione graduale della sola componente laica della Magistratura Tributaria, riservando tuttavia una parte dell'organico a magistrati di professione (ordinari,

amministrativi, contabili, militari) che volessero comunque optare per essa; ovviamente i giudici *a tempo pieno* non potrebbero svolgere alcun'altra attività professionale (alla stregua di quanto è oggi statuito per i giudici ordinari).

Considerata l'attuale composizione delle CC TT e l'organico necessario (come sopra indicato) per gestire il contenzioso, si potrebbe ipotizzare un organico complessivo di 2100/2400 giudici, dei quali $1/3$ *full time* e $2/3$ *part time*. Per raggiungere, a regime, tale numero di componenti, sarebbe sufficiente - considerata l'età media ancora abbastanza elevata dei giudici tributari - bloccare per qualche anno il *turn-over*, non bandendo concorsi esterni per la copertura dei posti lasciati vuoti dai magistrati che raggiungano il limite di età o si dimettano. Naturalmente la professionalizzazione potrebbe riguardare solo quei giudici in possesso del requisito minimo della laurea magistrale in giurisprudenza o di quella in economia e commercio, fermo restando la presenza nelle CC TT, fino al raggiungimento del limite di età o di eventuali dimissioni volontarie, dei componenti privi di tale titolo di studio. Altro requisito indispensabile dovrebbe essere quello dell'età, nel senso che chi aspira al 'tempo pieno' dovrebbe poter restare in carica per un congruo periodo di tempo (5/7 anni almeno), per cui sarebbe necessario fissare un tetto di età per poter concorrere.

In una prima fase, tale professionalizzazione dovrebbe realizzarsi 'a domanda' dei giudici interessati ed in possesso dei titoli, nei limiti del tetto annualmente stabilito dal CPGT, previo parere del MEF sulla compatibilità finanziaria; in caso di domande superiori ai posti annualmente disponibili, il CPGT dovrebbe procedere ad una selezione sulla base dei criteri previsti per i concorsi interni. Successivamente l'accesso alla componente professionalizzata della Magistratura Tributaria dovrebbe avvenire per concorso pubblico, magari anche di secondo livello, per titoli ed esami con prove scritte e orali di diritto tributario sostanziale e processuale, in modo da garantire l'ingresso di soggetti provenienti dal mondo delle professioni o, comunque, dotati di competenze specialistiche. Per quanto attiene alla componente proveniente dalle altre magistrature, anche se l'eventualità appare in concreto poco probabile, potrebbe ritenersi sufficiente un concorso per titoli, sulla scia di quanto attualmente previsto per i concorsi esterni, privilegiando ovviamente specifiche competenze in materia tributaria.

B) Consentire l'accesso ad ogni funzione, quindi anche a quelle direttive e semidirettive, a tutti i magistrati in possesso del requisito minimo della laurea in giurisprudenza o in economia e commercio, ovviamente tenuto conto di ogni altro parametro professionale e requisito concorsuale, col limite della temporaneità degli incarichi direttivi e

semidirettivi, per i quali i concorrenti dovrebbero garantire almeno un quadriennio di attività.

C) La riforma dovrebbe comportare anche una **ridefinizione dei compensi** *ex lege*, che tenga conto non solo della delicatezza e della complessità dei compiti svolti dai giudici tributari, ma anche della esclusività della funzione esercitata dalla componente professionalizzata. L'attuazione della riforma, fino al suo completamento, potrebbe muoversi nei limiti delle disponibilità finanziarie derivanti dal versamento del contributo unificato e dai risparmi conseguiti col blocco del *turn over*. Evidentemente i giudici *full time* sarebbero tenuti ad una maggiore produttività, per cui il loro compenso variabile dovrebbe essere adeguatamente ridotto.

D) Sotto il profilo organizzativo generale, UGT non è contraria ad **una nuova individuazione territoriale delle Commissioni provinciali**, con eventuali accorpamenti 'mirati', per ridistribuire in modo più adeguato i carichi di lavoro, previo indispensabile aggiornamento degli stessi.

E) **Il rafforzamento della Sezione tributaria costituita all'interno della Corte di Cassazione**, che oggi non dispone di personale sufficiente a garantire la definizione delle sopravvenienze (ed ancor meno dell'imponente arretrato). Si potrebbe prevedere che (a somiglianza di quanto accade per il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche) la Sezione tributaria della Cassazione si avvalga dell'apporto di giudici appartenenti ad altre giurisdizioni, e quindi sia di giudici tributari "a tempo pieno" (per i quali l'esercizio delle funzioni di legittimità costituirebbe un elemento di valorizzazione professionale e culturale) sia di magistrati amministrativi e contabili.

Ritiene conclusivamente l'UGT che una riforma nella direzione delle linee tracciate in queste succinte note, consentirebbe da un lato di eliminare quelle situazioni che possono apparire di presunta incompatibilità o di confusione di funzioni e dall'altro di riconoscere il giusto compenso a chi ha abbandonato o abbandona la professione per dedicarsi a tempo pieno all'attività giurisdizionale; infine consentirebbe a tutti i magistrati c.d. togati di continuare a svolgere entrambe le funzioni, così assicurando, in modo diretto ed immediato, l'indispensabile osmosi tra le diverse giurisdizioni presenti nel nostro ordinamento giuridico.