

La riforma della giustizia tributaria nel disegno di legge di iniziativa governativa AS/2636: decisivo passo in avanti o disastrosa iattura? (*)

The tax justice reform in the AS/2636 government initiative bill: major step forward or dire disaster?

di Andrea Giovanardi - 8 luglio 2022

Abstract

Il contenuto del disegno di legge di iniziativa governativa di riforma della giustizia tributaria, finalmente all'esame del Parlamento, ha dato origine a un vivace dibattito non più (*rectius*, non solo) sull'opportunità di istituire un giudice tributario professionale da concorso, ma, principalmente, sul persistente inquadramento degli organi di giustizia tributaria all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla mancata previsione della possibilità del passaggio dei nuovi giudici in Cassazione, sull'accesso al concorso, per ora limitato ai soli laureati in giurisprudenza, e sulla non facile disciplina della fase transitoria, che vedrà convivere i "nuovi" magistrati tributari con gli attuali giudici tributari (che cesseranno dall'incarico al compimento del settantesimo anno di età). Si sta molto discutendo anche sulle modifiche al processo e, in particolare, sulla mitigazione del divieto di prova testimoniale e sull'impugnazione a critica vincolata delle sentenze del giudice monocratico: queste ultime vengono esaminate nel presente contributo per rapidi cenni.

Parole chiave: riforma della giustizia tributaria, processo tributario, giudice tributario professionale, concorso

Abstract

Eventually being examined by the Parliament, the government bill for the reform of the Italian tax justice has given rise to much debate that parting from the advisability of establishing a professional tax judge by competition has then touched upon many sensitive issues, such: the de facto dependence of tax courts from the Ministry of Economy and Finance; the failure to foresee the potential passage of new judges to the Supreme Court of Cassation; the rules for the access to the competition, now limited to law graduates; the delicate transitional phase, in which the "new" tax magistrates will coexist with the current tax judges (who will be able to retire when they are 70 years old). There is also much discussion on the changes to the trial and, in particular, on the mitigation of the ban on witness evidence and on the restrictions to the appeal of the single judge's sentences: the latter ones are discussed briefly in this contribution.

Keywords: tax justice reform, tax process, professional tax judge, competition

SOMMARIO: **1.** Il disegno di legge AS/2636, tra riforma ordinamentale (art. 1) e riscrittura di alcune regole del processo (art. 2). - **2.** La riforma ordinamentale. Il punto di partenza: la professionalizzazione come unico strumento per risolvere alla radice il problema dell'inadeguatezza qualitativa delle sentenze delle Commissioni tributarie (ma anche della Sezione tributaria della Corte di Cassazione). - **3.** (*Segue*). Il concorso: osservazioni sulle materie, sull'accesso solo per i laureati in giurisprudenza e sulla riserva di posti per gli attuali giudici. - **4.** (*Segue*). Il "definitivo" transito dei magistrati togati da destinare "prioritariamente" alle Commissioni tributarie regionali. - **5.** (*Segue*). Sull'esclusione della possibilità del passaggio dei magistrati tributari in Cassazione: una scelta discutibile, che andrebbe rivista. - **6.** (*Segue*). Il persistente inquadramento della nuova magistratura tributaria nel MEF. Sdrammatizzazione del problema anche, ma non solo, in ragione delle modalità di remunerazione del giudice tributario, previste dalla legge e volte all'equiparazione di quest'ultimo al giudice ordinario. Il ruolo, sicuramente da rafforzare, del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria. - **7.** Sulla denominazione degli organi giudicanti: questione di forma o di sostanza? - **8.** La disciplina transitoria tra riduzione dell'età di cessazione dall'incarico, durata delle procedure concorsuali, timori in merito al dimezzamento dei ruoli, con conseguente allungamento dei tempi delle decisioni. La necessità del ridisegno della geografia giudiziario-tributaria. - **9.** Le modifiche alla disciplina del giudizio di merito. La più che opportuna scelta del monocratico. La discutibile disposizione sui limiti all'appellabilità delle sentenze. - **10.** (*Segue*). La conciliazione rafforzata. - **11.** (*Segue*). La rimozione (*rectius*, mitigazione) del divieto di prova testimoniale. - **12.** Considerazioni conclusive.

1. Il disegno di legge AS/2636 (di qui in avanti, D.D.L.) presentato al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Ministro della Giustizia si divide in due parti.

La prima, cui è dedicato l'art. 1, avente ad oggetto la riforma dell'ordinamento degli organi speciali di giustizia tributaria, è sicuramente la più importante perché conduce: *i*) alla riscrittura delle regole di reclutamento dei giudici tributari, i quali si trasformano da onorari in giudici professionali da concorso; *ii*) alla disciplina della fase transitoria, in cui i nuovi magistrati dovranno convivere con gli attuali, la cui professionalità va adeguatamente valorizzata; *iii*) all'immediato reclutamento di giudici togati a tempo pieno che, avendo optato per la giurisdizione tributaria, esercitino la loro funzione prioritariamente nelle Commissioni tributarie regionali e di secondo grado.

Si tratta di una svolta che la stragrande maggioranza degli operatori attende da decenni e che, peraltro, non contraddice le proposte senatoriali contenute nei DD.DD.LL. n. 243 (p.f. sen. Vitali), n. 1243 (p.f. sen. Romeo), n. 759 (p.f. sen. Nannicini), n. 1687 (p.f. sen. Fenu), n. 2476 (p.f. sen. Misiani), tutte convergenti sulla necessità di

prevedere la creazione di un ruolo autonomo della magistratura tributaria composto da giudici professionali da concorso¹.

La seconda parte, cui è dedicato l'art. 2, prevede alcune modifiche, non radicali, alla disciplina del processo tributario, che, in questi anni, ha dato buona prova di sé garantendo la celerità del processo di merito, sia in primo che in secondo grado².

Qui di seguito ci soffermeremo sui principali contenuti del D.D.L. con particolare riferimento alle questioni ordinamentali. Non mancheranno rapidi cenni alle modifiche processuali limitando l'attenzione al giudizio di merito. Non ci si soffermerà invece sul principio di diritto in materia tributaria (art. 2, comma 1, D.D.L., il quale introduce il nuovo art. 363-*bis* c.p.c.) e sul rinvio pregiudiziale (art. 2, comma 2, lett. *g*), D.D.L., il quale introduce il nuovo art. 62-*ter* D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546), istituti di nuovo conio che sono stati pesantemente criticati dai primi commentatori³.

2. Il D.D.L. muove dalla consapevolezza della centralità del problema ordinamentale sposando senza esitazioni la soluzione della professionalizzazione del giudice tributario da ottenersi attraverso un concorso per esami⁴.

Si tratta di scelta, si è già avuto modo di evidenziarlo⁵, che si fonda sulla presa d'atto: *i*) della complessiva inadeguatezza qualitativa delle sentenze delle Commissioni tributarie⁶; *ii*) del conseguente incentivo all'impugnazione delle pronunce; *iii*) dell'ulteriormente conseguente accumulazione delle controversie di fronte alla Suprema Corte (circa cinquantamila oggi su un totale di centoventimila cause civili); *iv*) dell'impossibilità per la Corte di Cassazione di svolgere al meglio la funzione nomofilattica; *v*) dell'inevitabile ulteriore peggioramento, si tratta di circolo vizioso, della qualità delle sentenze dovuta ai (dis)orientamenti interpretativi di un giudice di legittimità subissato di cause; *vi*) dell'irresistibile tentazione che da tutto ciò deriva, quella di varare periodicamente, se ne auspica l'introduzione anche nella relazione al D.D.L.⁷, provvedimenti di definizione agevolata che, inevitabilmente discriminatori, si sono rivelati anche inutili, tanto da dover essere continuamente riproposti.

A ciò si aggiunga che il diritto tributario è materia particolarmente complessa anche in ragione della sua interdisciplinarietà. Decisive per orientarsi sono le interrelazioni con il diritto costituzionale, il diritto dell'Unione Europea, il diritto amministrativo, il diritto civile, il diritto commerciale, il diritto penale, il diritto internazionale, il diritto processuale civile. Non solo discipline giuridiche, giacché è impossibile districarsi nella complessa trama del reddito di impresa senza conoscere le regole aziendalistiche della contabilità e bilancio e i principi contabili. Più in generale, estranee agli altri giuristi e anche agli economisti d'azienda sono i principi e le regole disciplinanti le singole imposte.

Chi non avverte come urgente necessità quella del giudice professionale è quindi vittima della sottovalutazione della centralità della cultura speciale della giurisdizione nella progettazione di organi di giustizia che, solo se ed in quanto siano in grado di conoscere approfonditamente la materia su cui sono chiamati a decidere, possono ambire ad essere indipendenti⁸.

3. In questa prospettiva, e allo scopo di raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità delle sentenze, è molto importante che il concorso di accesso sia selettivo. Quello disciplinato dal D.D.L. lo è: «*bandito per i posti che si renderanno vacanti nel quadriennio successivo*», si articola in una prova scritta, che consiste in «*due elaborati teorici rispettivamente vertenti sul diritto tributario e sul diritto civile o commerciale, nonché in una prova pratica relativa alla redazione di una sentenza tributaria*» (cfr. art. 1, comma 1, lett. c), D.D.L., che riscrive l'art. 4 D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545). La prova orale verte invece sulle seguenti materie: diritto tributario anche processuale, diritto civile e diritto processuale civile, diritto penale, diritto costituzionale e diritto amministrativo, diritto commerciale e fallimentare, diritto dell'Unione Europea, diritto internazionale pubblico e privato, elementi di contabilità aziendale e bilancio, elementi di informatica giuridica e colloquio in lingua straniera scelte tra inglese, spagnolo, francese e tedesco⁹. Il concorso si svolge «*con cadenza di norma annuale*» (cfr. art. 1, comma 1, lett. d), D.D.L., che introduce l'art. 4-*bis* nel D.Lgs. n. 545/1992) a partire dal 2024 fino al 2030 (68 unità l'anno per un totale di 476 giudici, art. 1, comma 9).

Ciò detto soffermiamoci sulle critiche emerse nel corso del dibattito, in primo luogo con riferimento alle materie d'esame.

La prima proviene (anche) dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Elbano de Nuccio, il quale, nella sua lettera aperta ai due Ministri e ai Presidenti delle Commissioni Giustizia e Finanze di Camera e Senato del 6 giugno 2022, ha ritenuto l'utilizzo del termine «*elementi di*» riferito alla contabilità aziendale e al bilancio «*riduttivo*» se non «*inappropriato*» in ragione delle «*rilevanti questioni in materia di fiscalità di impresa sulle quali i futuri magistrati saranno chiamati a pronunciarsi*»¹⁰. Si tratta di osservazione condivisibile: limitare, ai fini concorsuali, la conoscenza dell'economia aziendale (e dei principi contabili) all'essenziale è il segno della sottovalutazione dell'importanza della disciplina per l'adeguata comprensione del diritto tributario dell'impresa. La norma andrebbe quindi modificata espungendo dal nuovo art. 4, comma 4, lett. h), D.Lgs. n. 545/1992, «*elementi di*».

La seconda riguarda l'esclusione tra le prove scritte del diritto amministrativo, ritenuta non auspicabile «*se sottintende la riserva mentale secondo la quale il sindacato di legittimità sull'azione amministrativa degli enti impositori dovrà avere un rilievo secondario nelle decisioni in materia tributaria*»¹¹. La preoccupazione è forse eccessiva se solo si considera che tra le prove scritte vi è (ovviamente) quella in diritto tributario, disciplina che, per tutta la parte procedimentale, è riconducibile al diritto amministrativo, vertendo per l'appunto sullo studio delle condizioni di legittimità dell'agire dell'Amministrazione finanziaria.

La terza riguarda l'inclusione del diritto internazionale privato tra le materie d'esame, scelta che, effettivamente, appare discutibile anche se non di certo idonea a giustificare affermazioni sopra le righe, polemiche e demolitorie quale quelle secondo la quale la lista delle materie sarebbe addirittura «*stravagante*»¹² e comunque tale da

denotare una non sufficiente conoscenza della materia tributaria da parte degli estensori del provvedimento¹³.

Più controversa e impegnativa è invece altra questione, quella cioè della prevista possibilità di accedere al concorso solo per i laureati in giurisprudenza che abbiano conseguito il diploma al termine di un corso di laurea di durata non inferiore a quattro anni (art. 1, comma 1, lett. *d*), il quale introduce il nuovo art. 4-*bis* D.Lgs. n. 545/1992). Evidentemente si è ritenuto che le conoscenze giuridiche richieste possano essere garantite solo da un corso di laurea in giurisprudenza. A ciò si aggiunga che la riforma porta con sé anche il varo del monocratico per le cause inferiori a 3.000 euro di valore (sul punto, vd. *infra*), con la conseguenza che si potrebbe sostenere, da parte degli oppositori all'allargamento dei requisiti d'accesso, che le competenze specialistiche del laureato in economia, di grande importanza in sede collegiale, si trasformino in un limite, perché non accompagnate da sufficienti conoscenze giuridiche, in tutti i casi in cui il giudice decide da solo.

Si tratta di argomentazioni, sicuramente non prive di una qualche consistenza argomentativa, che, tuttavia, non riescono a convincere del tutto¹⁴ per le seguenti fondamentali ragioni:

- i) non pare particolarmente coerente che i laureati in economia che, una volta superato l'esame di stato di dottore commercialista e intervenuta l'iscrizione al corrispondente albo, possono svolgere la funzione di difensore tributario avanti le Commissioni di merito non possano partecipare ai concorsi per diventare magistrati tributari;
- ii) i nuovi magistrati tributari non potranno ambire al "passaggio" in Cassazione (ma sul punto vd. *infra*), con la conseguenza che viene meno anche l'elemento che poteva indurre a preferire (era stata questa la scelta della Commissione della Cananea, parte accademico-professionale) i laureati in giurisprudenza (è difficile, anche se non impossibile, immaginare che al definitivo *upgrade* addivengano laureati in economia al termine della carriera di magistrato tributario);
- iii) il concorso si presenta come particolarmente selettivo, con la conseguenza che l'esito positivo dovrebbe certificare il possesso di adeguate conoscenze da parte del candidato, rendendo irrilevante il fatto che sia laureato in giurisprudenza o in economia;
- iv) i diplomi di laurea che, ai sensi dell'art. 40, comma 4, D.Lgs. 28 giugno 2005, n. 139, consentono a chi ne è in possesso di sostenere l'esame di stato di dottore commercialista prevedono il sostenimento di un numero significativo di esami giuridici (tra cui diritto tributario, non sempre obbligatorio a giurisprudenza), sicché, anche da questo punto di vista, non pare del tutto giustificata la mancata inclusione tra i possibili candidati dei laureati in economia (va ovviamente limitato l'accesso a coloro il cui corso di studi consente il sostenimento dell'anzidetto esame di stato, come peraltro a chiare lettere sostenuto nella già citata lettera aperta del Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili).

In alternativa, e in considerazione del fatto che il sostenimento dell'esame di stato di dottore commercialista prevede tre prove scritte e una orale oltre che nelle materie contabili anche in diritto privato, diritto commerciale, diritto fallimentare, diritto tributario, diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto processuale civile (cfr. art. 46, comma 2, D.Lgs. n. 139/2005), si potrebbe optare per la previsione secondo la quale possano accedere al concorso i laureati in economia che siano anche abilitati all'esercizio della professione.

Non è fuori luogo rilevare, in questa prospettiva, che la necessità della laurea magistrale in giurisprudenza o in materie economico-aziendali e equipollenti era prevista anche nei D.D.L. di provenienza senatoriale¹⁵.

Per quel che riguarda, infine, gli attuali giudici è il caso di ricordare che, molto opportunamente, si è previsto all'art. 1, comma 3, che «*i primi tre bandi di concorso di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dal comma 1 del presente articolo, [...], prevedono una riserva di posti nella misura del 15 per cento a favore dei giudici tributari presenti alla data del 1° gennaio 2022 nel ruolo unico di cui all'articolo 4, comma 39-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183, diversi dai giudici ordinari, amministrativi, contabili o militari, in servizio o a riposo*» in possesso del requisito della laurea in giurisprudenza o in economia (si tratta di ulteriore elemento che induce, se non altro per ragioni di coerenza, ad "aprire" il concorso ai laureati in economia), che siano presenti nel ruolo unico da almeno sei anni, che non siano titolari di alcun trattamento pensionistico e che non abbiano compiuto alla data di scadenza del bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione i 67 anni di età (requisito quest'ultimo previsto dall'art. 1, comma 1, lett. g), il quale abbassa il precedente limite previsto dall'art. 7, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 545/1992).

Da respingere invece, in quanto non in linea con la filosofia di fondo del provvedimento, ispirato alla necessità di selezionare in modo rigoroso i nuovi magistrati, sia l'ipotesi di prevedere un vero e proprio concorso riservato¹⁶, sia quella di estendere *sine die* la finestra temporale triennale di cui si è in precedenza detto.

Ancora più discutibile è la tesi secondo la quale «*si prevede una riserva di posti nel concorso per i non togati che hanno un'età media di 60 anni e che dovrebbero pertanto rimettersi a studiare sui libri come ventenni, quando l'obiettivo di raggiungere uno "zoccolo duro" di magistrati a tempo pieno avrebbe potuto realizzarsi mediante un concorso per soli titoli per coloro che, non diversamente dai togati, hanno pur sempre conseguito l'esperienza del diritto e del processo tributario sul campo*»¹⁷, e ciò per le seguenti ragioni:

- i) i titoli a cui fare riferimento in sede di selezione non possono che essere la laurea in giurisprudenza o in economia (o tutt'al più un master o un dottorato) e l'anzianità di servizio, titoli questi che, di per sé, non costituiscono sicura garanzia della preparazione professionale del giudice;
- ii) chiarito ciò, non può che risultare con chiarezza che un concorso così strutturato per accedere al pubblico impiego desta rilevanti perplessità fors'anche dal punto di vista costituzionale, essendo tutt'altro che pacifico che

la deroga alle normali regole concorsuali (quelle che prevedono un esame), con conseguente riduzione delle possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti, possa considerarsi, nell'ipotesi prospettata, ispirata ai principi di ragionevolezza, cui la Corte fa costantemente riferimento (cfr. sentenza n. 141/1999 e n. 34/2004);

- iii) la posizione dei togati non è da questo punto di vista equiparabile, dato che essi hanno già superato un concorso (a differenza degli attuali giudici, i quali, stante l'art. 11 D.Lgs. n. 545/1992, non sono legati all'Amministrazione per cui prestano servizio da un rapporto di pubblico impiego);
- iv) il passaggio automatico al rango di magistrati tributari dei giudici laici sulla base dei titoli di cui dispongono si pone, anche a prescindere da quanto fin qui detto, in palese conflitto con la filosofia di fondo del disegno di legge, il quale, sulla scorta di un giudizio, condiviso dalla maggioranza degli osservatori, in merito al non soddisfacente livello delle sentenze di merito nel loro complesso considerate, individua nel concorso per esami lo strumento per garantire l'*upgrade* qualitativo della giustizia tributaria.

4. L'organico dei nuovi magistrati si completa con il meccanismo previsto dall'art. 1, commi 4-7, D.D.L., il quale stabilisce che, in numero massimo di cento, di cui cinquanta giudici ordinari, «*i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari*» di età non superiore a sessant'anni che siano da almeno cinque anni giudici tributari «*possono optare per il definitivo transito nella giurisdizione tributaria*» (comma 4). Il Consiglio Superiore della Giustizia Tributaria (di qui in avanti CPGT), «*previa individuazione e pubblicazione dell'elenco delle sedi giudiziarie con posti vacanti, prioritariamente presso le commissioni tributarie regionali e di secondo grado, [...], bandisce l'interpello per la copertura degli stessi*» (comma 7).

Si tratta di meccanismo decisivo ai fini del funzionamento del sistema, atteso che il concorso da tenersi dal 2024 al 2030 è ovviamente previsto per le Commissioni tributarie provinciali: il passaggio alla giurisdizione tributaria dei togati consentirà quindi di disporre fin da subito (dal 2023) di un giudice tributario a tempo pieno in grado d'appello, con rimarchevoli effetti sulla riduzione dei carichi cui è sottoposta la Cassazione.

Ciò detto sulla necessità della scelta legislativa (peraltro caldeggiata anche dalla Commissione della Cananea), occorre riflettere, anche in considerazione dell'effettiva attrattività della prefigurata opzione¹⁸:

- i) sull'opportunità di mantenere il riferimento alla necessità che il passaggio sia a titolo definitivo, circostanza questa che, derogando all'art. 211, comma 2, della legge sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), il quale permette di "tornare indietro" a chi abbia prestato ininterrottamente servizio in una magistratura speciale, sembrerebbe impedire il rientro nella magistratura di provenienza (sulla questione è il caso di soffermarsi anche alla luce della possibilità che i magistrati ordinari "rientrino" per poi tentare il passaggio alla Corte di Cassazione forti della preparazione specifica derivante

- dall'esercizio della funzione giurisdizionale, anche a tempo pieno, nelle Commissioni tributarie);
- ii) sul rapporto tra il numero dei magistrati ordinari a cui è consentito il trasferimento (50) e il peso di questi ultimi, superiore all'80 per cento, sul totale dei togati tributari (è molto difficile, considerando il numero dei giudici che potrebbero optare, 742 secondo la Relazione tecnica, e il peso dei magistrati non ordinari sui togati complessivamente considerati, che si arrivi a coprire la quota "riservata" a questi ultimi);
 - iii) sull'opportunità di consentire al CPGT di decidere che questi magistrati vengano assegnati "prioritariamente" e non "esclusivamente", come prevedeva la proposta accademico-professionale della Commissione della Cananea¹⁹, alle Commissioni tributarie regionali o di secondo grado, laddove effettivamente, e finanche nella prospettiva del miglioramento della situazione in cui versa la Suprema Corte, più si sente il bisogno del giudice tributario che svolga fin da subito a tempo pieno la funzione giurisdizionale;
 - iv) sull'opportunità di prevedere un meccanismo che consenta al MEF, fino alla conclusione delle tornate concorsuali già previste (nella fase transitoria, quindi) di assumere, in caso di defezioni che superino una determinata percentuale, ulteriori magistrati che optino per il passaggio in modo da giungere al ripristino dell'originario numero di cento.

5. Ciò detto veniamo alle critiche più "di sistema" al disegno di legge in esame.

La prima concerne la mancata previsione della possibilità del passaggio dei nuovi magistrati tributari nella Sezione tributaria della Corte di Cassazione²⁰.

Il rilievo coglie nel segno: la previsione di tale possibilità, che, evidentemente, deve essere accompagnata dalla istituzione per legge della Sezione tributaria, è auspicabile. Lo scopo, infatti, è duplice: *i*) evitare la marginalizzazione dei nuovi giudici, che, per quanto oggi si prevede, non contribuiranno, si tratta certamente di un'anomalia, a formare gli orientamenti giurisprudenziali di vertice nella materia che a loro è assegnata; *ii*) garantire la migliore specializzazione dei Supremi giudici in un contesto in cui l'unicità della giurisdizione di legittimità verrebbe comunque preservata qualora si stabilisse che il passaggio sia subordinato alla valutazione positiva del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) e che la maggioranza dei giudici della Sezione e la presidenza siano appannaggio dei magistrati ordinari. Si tratta di possibilità prevista dalla proposta della componente accademico-professionale della Commissione della Cananea e supportata anche da Franco Gallo, il quale ha evidenziato, nell'audizione innanzi la Commissione, che tale soluzione trova supporto: *i*) sia nell'art. 111, comma 7, Cost., che «*riconduce a identità il rapporto tra giudice speciale e giudice ordinario a livello del giudizio di legittimità, quando configura il ricorso per cassazione come un rimedio esperibile contro le decisioni di qualunque giudice, sia speciale che ordinario*»; *ii*) sia nell'art. 102, comma 2, Cost., il quale «*prevede che possono istituirsi "presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei*

estranei alla magistratura”»²¹. Ebbene, se possono entrare nelle Sezioni specializzate cittadini estranei alla magistratura, tanto più dovrebbero poter accedere magistrati che, per aver superato un concorso, sono equiparabili ai giudici ordinari. In tal senso, peraltro, anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 1/1983, laddove si legge che «basta [...] por mente alla formulazione dell’art. 102, capoverso, secondo periodo, Cost., per rendersi conto che, in armonia con il disposto dell’art. 108, primo comma, Cost. l’istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di “sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini estranei alla magistratura”, è rimessa alla scelta discrezionale del legislatore, al qual soltanto spetta di valutare l’opportunità di istituire per specifiche materie siffatte sezioni specializzate, determinandone la composizione».

6. La seconda critica “di sistema” al D.D.L. attiene alla persistente dipendenza dal MEF dei giudici tributari. Si è osservato, con riferimento alle anticipazioni di stampa su quello che diventerà poi il disegno di legge presentato dai due Ministri, che «*il mantenimento sotto altri profili (non quello della remunerazione, n.d.r.) dello status quo potrà sottoporre i nuovi giudici, già sminuiti dal diniego dell’accesso alla funzione nomofilattica, a gravi ipoteche. Si pensi alla vigilanza sul loro operato, all’aggiornamento professionale, alla rilevazione delle questioni di interesse (o alla tenuta del Massimario, almeno finché non avrà trovato attuazione il progetto di open access del Cpgt): tutti compiti ancora affidati al Mef*». Di qui l’assunto secondo il quale il nuovo giudice nascerebbe già, per così dire, dimidiato e, quindi, “minore” in quanto componente di una magistratura «*esposta al rischio di una duplice dipendenza culturale, che fa dubitare della possibilità del reale progresso del diritto tributario*»²². Vi è chi è andato anche oltre sostenendo che il giudice tributario sarà reclutato direttamente dal MEF, «*da cui dipenderà quindi non più solo economicamente – come purtroppo già oggi avviene – ma anche formalmente, con buona pace della terzietà*»²³.

Il problema non è trascurabile, soprattutto per quel che concerne l’apparenza di indipendenza²⁴, ma si sdrammatizza notevolmente in ragione delle modalità della retribuzione del magistrato, fondamentali al fine di garantirne l’indipendenza: l’art. 1, comma 1, lett. n), D.D.L., il quale introduce l’art. 13-bis nel D.Lgs. n. 545/1992, stabilisce che «*ai magistrati tributari reclutati per concorso [...] si applicano le disposizioni in materia di trattamento economico previsto per i magistrati ordinari, in quanto compatibili*». Si supera quindi l’attuale situazione, in cui gli irrisori compensi dei giudici tributari sono determinati dal MEF e pagati dagli uffici di segreteria delle Commissioni tributarie regionali e di secondo grado competenti territorialmente.

Un fondamentale passo in avanti, quindi, verso l’effettiva indipendenza del giudice tributario²⁵.

È pur vero, si può sostenere, in una prospettiva particolarmente formalistica, che i nuovi magistrati diventino dipendenti del MEF²⁶. Si tratta di dato tuttavia che, in sé considerato, non risulta decisivo perché il delineato rapporto datoriale non è in grado

di influire sull'autonomia del giudice non solo in ragione della ricordata congruità del compenso, stabilito per legge, ma anche in forza della necessità di considerare presenza e ruolo del CPGT, il quale:

- i) delibera il numero dei posti messi a concorso (nuovo art. 4-ter D.Lgs. n. 545/1992 introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. e), D.D.L.);
- ii) nomina la Commissione di esame che gestisce le procedure concorsuali, scegliendo i componenti nell'ambito delle categorie previste dalla legge (e non dal MEF) (nuovo art. 4-quater D.Lgs. n. 545/1992 introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. e), D.D.L.);
- iii) delibera previamente alla nomina dei magistrati, che avviene con decreto del MEF che, tuttavia, presuppone l'anzidetta delibera (nuovo art. 9 D.Lgs. n. 545/1992 introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. i), D.D.L.);
- iv) bandisce l'interpello per la copertura dei posti da parte dei magistrati che transitano definitivamente alla magistratura tributaria (art. 1, comma 5, D.D.L.).

Non corrispondono al vero quindi le affermazioni secondo le quali i nuovi magistrati saranno reclutati sotto il controllo del Ministero dell'Economia²⁷. Al MEF, ma non potrebbe essere diversamente, è devoluta esclusivamente la gestione organizzativa delle procedure di selezione (affitto locali, PC, *front office* per l'accesso dei candidati, pagamento dei compensi dei commissari d'esame), il tutto secondo un modello che è identico a quello previsto per il reclutamento dei magistrati ordinari (in cui il CSM delibera sui posti da mettere a concorso e il Ministero della Giustizia ratifica con decreto quanto stabilito dall'organo di autogoverno)²⁸.

Non si può non rilevare poi che il CPGT, su cui, sia chiaro, sicuramente occorrerà ulteriormente intervenire, non solo per disciplinare le regole della rappresentatività in seno ad esso di magistrati e giudici tributari ma anche per valorizzarne il ruolo come organo di autogoverno, esce rafforzato dalla riforma²⁹, atteso che:

- i) il nuovo art. 24, comma 2-bis, D.Lgs. n. 545/1992 [introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. o), D.D.L.), istituisce presso il Consiglio l'Ufficio ispettivo (cui sono assegnati sei magistrati o giudici tributari), che può svolgere le sue funzioni in modo autonomo o, qualora lo ritenga, insieme alla Direzione della Giustizia tributaria del Dipartimento delle Finanze del MEF (qui la norma andrebbe migliorata perché, pur prendendo atto della facoltatività della richiesta di intervento del Mef, meglio sarebbe se la funzione ispettiva fosse riservata esclusivamente al CPGT³⁰);
- ii) il nuovo art. 24-bis D.Lgs. n. 545/1992 (introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. p), D.D.L.) istituisce presso il Consiglio l'Ufficio del massimario nazionale, al quale sono assegnati un direttore e quindici magistrati o giudici tributari.

A ciò si aggiunga che, come osservato dalla Corte dei Conti nell'audizione innanzi alle Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato del 29 marzo 2022:

- i) il Presidente del Consiglio dei Ministri (e non il MEF) esercita: a) ai sensi dell'art. 29 D.Lgs. n. 545/1992, l'alta sorveglianza sulle Commissioni tributarie e sui giudici tributari; b) il procedimento disciplinare nei confronti

dei giudici tributari insieme al Presidente della Commissione tributaria regionale nella cui circoscrizione presta servizio l'incolpato (art. 16 D.Lgs. n. 545/1992);

- ii) il passaggio delle segreterie dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri genererebbe maggiori costi, che comunque vanno considerati nell'architettura complessiva della riforma, la quale dovrebbe tendere, con riferimento a ciò che non è assolutamente necessario, al contenimento delle spese (anche la proposta della componente accademico-professionale della Commissione della Cananea si era concentrata su questo specifico aspetto).

7. Un illustre Autore ha ritenuto non confacente alla «vera giurisdizionalizzazione» del processo tributario il mantenimento della denominazione “Commissioni tributarie”: *«tribunali e Corti d'appello tributarie non possono aspettare. Al diritto tributario va tolta quella caratteristica genetica di diritto antipatico “per eccellenza”, che fatica a ragionare in termini di diritti soggettivi perfetti, di ragionevolezza e parità delle armi, di giusto processo e rispetto del diritto di difesa»*³¹.

Non è, per il vero, che l'“antipatia” della disciplina potrà venir meno per effetto del cambio di nome delle Commissioni, così come è certo che i condivisibili principi evocati non vengono garantiti dall'auspicata mutazione.

Ciononostante, la portata dell'intervento, il suo carattere epocale dovrebbero indurre ad attribuire alle odierne Commissioni un nome che sia maggiormente evocativo del salto di qualità a cui la riforma tende, quello per l'appunto di Tribunali e di Corti d'Appello tributari.

8. Il tentativo di trasformare giudici onorari in giudici professionali da concorso è particolarmente impegnativo perché obbliga il legislatore a disciplinare il non breve periodo transitorio in cui gli attuali giudici lavoreranno insieme ai nuovi magistrati tributari.

Si tratta di fase che si impone non solo per salvaguardare le professionalità esistenti, ma anche perché non è ipotizzabile la messa a bando di centinaia di posti in un sol colpo, atteso che tale scelta inciderebbe in modo negativo sulla qualità dei magistrati così selezionati.

Ciò detto, va qui segnalato che:

- i) gli attuali giudici tributari continueranno a svolgere le loro funzioni giurisdizionali nelle Commissioni tributarie provinciali e regionali fino al, qualora lo vogliano, raggiungimento del limite d'età previsto dalla legge per l'esercizio della funzione;
- ii) il D.D.L. interviene sull'art. 11, comma 2, D.Lgs. n. 545/1992, riducendo l'età di cessazione dall'incarico da 75 a 70 anni in linea con quanto previsto per le altre magistrature.

Si tratta di scelta, quest'ultima, molto controversa che comporterebbe, secondo alcuni, il venir meno della *«metà degli attuali giudici, con tempi medi del giudizio di merito raddoppiati rispetto agli attuali tre anni»*³². Si perderebbero fin da subito quindi

importanti professionalità e ciò genererebbe, si è rilevato da altri, «una scopertura drammatica di organico, che porterebbe alla paralisi del servizio. È stato infatti calcolato che dal primo gennaio 2023 verrebbero a mancare 656 giudici, di cui 30 presidenti di commissione, 110 presidenti di sezione, 139 presidenti e 377 giudici. È necessaria una moratoria»³³.

A fronte di tutto ciò, e nell'arroventato clima di questi giorni, tra stato di agitazione dei giudici tributari³⁴ e continue polemiche di cui è fatto oggetto il provvedimento, le considerazioni che sembrano necessarie sono le seguenti.

La prima. L'affermazione secondo cui si perderebbero fin da subito metà degli attuali giudici tributari (attualmente in numero di 2.608, di cui 1861 unità che non svolgono funzioni direttive e 747 con funzioni direttive) è smentita dai dati della relazione tecnica, da cui risulta che: *i*) nei primi cinque anni dall'entrata in vigore della riforma, fino al 31 dicembre 2027 quindi, cesseranno dall'incarico 1.118 giudici (43%); *ii*) nei primi dieci 1.623 giudici (62%). Non si arriva quindi a metà nemmeno dopo cinque anni.

La seconda. Con riferimento agli incarichi direttivi, i dati del MEF sono nel senso che nel periodo 2023-2030 si assisterà alla fuoriuscita di 77 presidenti di Commissione tributaria, 235 vicepresidenti di Sezione (e 916 giudici ordinari). Nel 2032 resteranno ancora operativi 985 giudici, di cui 820 togati e 165 non togati, che quindi dovrebbero essere in grado di rimpiazzare le fuoriuscite collegate al raggiungimento del settantesimo anno di età. La prefigurata paralisi non risulta quindi dimostrata dai numeri e, comunque, dipende dal tempo di effettuazione dei concorsi che dovrebbero consentire, come si è visto, l'accesso alla magistratura tributaria a 68 giudici l'anno a partire dal 2024 fino al 2030³⁵.

La terza. Al di là dei riportati numeri, così come della contestata attendibilità del calcolo della produttività dei nuovi giudici, a cui, nella relazione tecnica, si attribuisce la capacità di contribuire alla redazione di 374 sentenze annue, pari a 4,5 volte quelle che sono ogni anno mediamente redatte dagli attuali giudicanti (che ne scrivono 83 non essendo a tempo pieno)³⁶, quel che va evidenziato è che tutti questi rilievi si palesano erronei nel metodo ancora prima che nei contenuti perché l'idea che sembra muovere la penna dei critici è che sia possibile calcolare *ex ante* e senza incertezza alcuna il numero dei magistrati che comporranno la magistratura tributaria nei prossimi dieci/vent'anni (e i loro carichi di lavoro con assoluta precisione).

La quarta. Una delle critiche attiene alla mancata previsione del tirocinio, con la conseguenza che «i “nuovi” magistrati tributari entrerebbero direttamente nelle loro funzioni senza alcun periodo di formazione adeguato e “vigilato”. In altri termini, la funzione decisoria sarebbe immediatamente assegnata a soggetti che, per il semplice superamento dell'esame scritto e orale con la sufficienza, si troverebbero a decidere controversie spesso di grande rilevanza»³⁷. Ebbene, si tratta di osservazione che, oltre a porsi in modo dissonante con le evidenziate necessità di velocizzare i tempi di ingresso dei nuovi magistrati in modo da evitare drastici cali di organico, non tiene conto del fatto che l'importanza del superamento di un concorso così selettivo viene oltremodo sminuita se si ipotizza la necessità di un ulteriore anno (o magari anche di

più) in cui i magistrati di nuova nomina dovrebbero frequentare corsi di formazione con esame finale che condizioni l'accesso alla magistratura (in questo senso il d.d.l. n. 1661 [Fenu], valorizzato dalla citata dottrina). Ci sono valide ragioni, invece, per ritenere lungimirante la diversa opzione verso cui si è orientato l'estensore del D.D.L.: essa, oltre a porsi in linea con quanto previsto per il giudice amministrativo e per il giudice contabile, per i quali non è prevista alcuna forma di tirocinio, si giustifica sia in ragione della collegialità delle decisioni per le liti superiori al limite minimo di 3.000 euro (il nuovo giudice non decide da solo!), sia per il fatto che non si possono ipotizzare per la giustizia tributaria le molteplici possibilità di impiego che, invece, sono fisiologicamente previste nella magistratura ordinaria.

La quinta. È evidente che una riforma di questa portata richiede necessariamente il ridisegno della pianta organica, non solo per tener conto dell'ingresso dei magistrati da concorso a tempo pieno, ma anche perché non ci si può esimere dal verificare il grado di efficienza dell'attuale geografia giudiziaria di prossimità, la quale prevede la presenza di una Commissione tributaria in ogni provincia. La Commissione della Cananea, nella sua componente accademico-professionale, aveva ben presente la questione, tanto da prevedere nella bozza di delega che *«in presenza di esigenze di carattere organizzativo connesse al flusso e al valore medio dei procedimenti e allo scopo di garantire la massima efficienza nello svolgimento delle funzione giurisdizionale, l'accorpamento di Tribunali tributari appartenenti a province tra loro confinanti situate nella stessa regione»*. Oltretutto, dopo il varo del processo tributario telematico, che rende non più necessarie lunghe trasferte per il deposito di atti e documenti, l'anzidetta semplificazione si rivela come passaggio imprescindibile, non potendo immaginarsi che vengano tenute in piedi piccole e piccolissime Commissioni (56 su 103 hanno 1 o 2 sezioni, 30 circa ne hanno solo una) che gestiscono meno di 300 ricorsi l'anno e che quindi non garantiscono quel bagaglio esperienziale che sta alla base della continua crescita professionale (lo stesso potrebbe dirsi anche di alcune sezioni staccate delle Commissioni tributarie regionali). Nel D.D.L. una previsione di questo tipo, che potrebbe anche essere, per la difficoltà, anche politica, di dare attuazione a un siffatto ridisegno, contenuta in una norma di delega in cui vengono indicati i criteri per l'accorpamento, manca, il che, evidentemente, non fa che inasprire il tono delle polemiche di chi si vede, *d'emblée*, limitata la durata temporale della funzione giurisdizionale. Quel che è certo è che si tratta di passaggio tanto cruciale quanto impegnativo, anche perché il ricordato ripensamento deve andare di pari passo con la progettazione della fase transitoria. Non deve sfuggire in questa prospettiva che, a complicare le cose, stanno: *i*) il non uniforme flusso dei ricorsi nelle diverse aree del Paese; *ii*) la non uniforme tipologia di cause, atteso che la gran parte delle controversie bagatellari (e seriali, spesso incentrate su atti della riscossione), che costituiscono, si fa riferimento alle liti inferiori al valore di 3.000 euro, il 50% per cento delle controversie di primo grado, sono concentrate nel Mezzogiorno del Paese.

9. Il calcolo del numero dei magistrati e il necessario ridisegno della geografia giudiziaria (a cui si può arrivare anche in un secondo momento, vd. paragrafo precedente) inducono a interrogarsi sull'opportunità (o meno) di fare ricorso a un giudice che decida in composizione monocratica. Occorrerebbe poi chiedersi se debba essere, a regime, un togato (e quindi uno dei nuovi giudici) o un onorario (una sorta di giudice di pace tributario). Va infine deciso: *i*) se il monocratico debba operare solo in primo grado o anche in secondo; *ii*) se le cause che gli vengono assegnate debbano o meno essere solo quelle di minor valore.

Nel D.D.L. si è deciso di puntare sul monocratico non onorario (ovviamente a regime) per le liti minori (quelle fino a 3.000 euro di valore) nel primo grado di giudizio: il nuovo art. 4-*bis*, comma 1, D.Lgs. n. 546/1992, introdotto dall'art. 2, comma 2, lett. a), D.D.L., stabilisce che «*le commissioni tributarie provinciali decidono in composizione monocratica le controversie di valore fino a 3.000 euro. Sono escluse le controversie di valore indeterminabile*».

Si tratta di scelte condivisibili, anche se, in alternativa, poteva sicuramente essere percorsa la strada del monocratico onorario a regime³⁸.

Due sono i rilevanti profili di criticità.

Il primo deriva dal fatto che l'Amministrazione finanziaria emette spesso atti per più annualità aventi ad oggetto la stessa contestazione, alcuni dei quali, comunque concernenti questioni di fatto e di diritto complesse, potrebbero andare "sotto soglia": andrebbe quindi stabilito che non possano essere ricondotte alle liti minori quelle che appaiano collegate, anche potenzialmente, a liti di competenza collegiale alle quali dovrebbero essere riunite per connessione oggettiva e soggettiva.

Il secondo si connette alla previsione contenuta nel nuovo art. 52, comma 1, D.Lgs. n. 546/1992, come modificato dall'art. 2, comma 6, lett. f), D.D.L.: «*la sentenza della commissione provinciale pronunciata dal giudice monocratico di cui all'articolo 4-bis può essere appellata esclusivamente per violazione delle norme sul procedimento, nonché per violazione di norme costituzionali o di diritto dell'Unione europea, ovvero dei principi regolatori della materia. La disposizione del periodo precedente non si applica alle controversie riguardanti le risorse proprie tradizionali previste dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione*». Si tratta di statuizione che, a mio parere, andrebbe espunta dall'articolato per le seguenti ragioni:

- i) essa ripropone l'art. 339, comma 3, c.p.c., il quale limita l'appellabilità delle sentenze del giudice di pace che siano pronunciate secondo equità, in un contesto in cui le sentenze del monocratico rimangono rese secondo diritto³⁹;
- ii) la rinuncia alla collegialità, che già è un'attenuazione delle garanzie del contribuente, non può accompagnarsi anche alle anzidette limitazioni all'impugnabilità delle sentenze;
- iii) il riferimento alle violazioni delle norme costituzionali o di diritto dell'Unione genererà confusione e non ridurrà il contenzioso, visto che è da attendersi che le difese sosterranno, anche in considerazione del fatto che i principi della

materia sono tutt'altro che compiutamente definiti, che la decisione del monocratico è comunque da ritenersi appellabile (e, per questo, la appelleranno)⁴⁰;

- iv) è anche possibile, stante l'art. 111, comma 7, Cost., che le anzidette limitazioni generino uno specifico contenzioso in Cassazione, con effetti opposti a quelli, deflattivi, che, evidentemente, la disposizione in commento ha l'obiettivo di generare;
- v) rilevanti sono i dubbi di legittimità costituzionale della norma per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., tanto più in una situazione, lo si è già evidenziato, in cui il valore ridotto della lite non implica che la questione sottoposta al giudice sia di pronta e facile soluzione e non produca deflagranti effetti anche su annualità connesse (in assenza di un meccanismo volto a ricondurle al collegiale).

10. Per quel che riguarda la conciliazione giudiziale, se ne è prevista, in linea con la proposta già avanzata dalla Commissione della Cananea⁴¹, una forma rafforzata, disciplinata dal nuovo art. 48-*bis*.1, D.Lgs. n. 546/1992, come introdotto dall'art. 2, comma 2, lett. d), D.D.L., per le controversie soggette a reclamo ai sensi dell'art. 17-*bis* del medesimo decreto, «*avuto riguardo all'oggetto del giudizio e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione*». Si tratta di disposizione interessante e innovativa, perché, mutuando lo schema dell'art. 185-*bis* c.p.c., introduce per la prima volta nel processo la conciliazione su iniziativa del giudice, sull'assunto che: *i*) l'attuale reclamo/mediazione meriti di essere mantenuto in ragione dei positivi risultati in termini di deflazione del contenzioso⁴²; *ii*) non sia il caso, anche per la difficoltà di creare dal nulla una tale struttura e per il fatto che essa si porrebbe in quell'ambigua zona tra mediazione e attività decisoria, di fare ricorso a un organo terzo diverso dal giudicante.

Non è inutile segnalare che i Ministri proponenti hanno integralmente condiviso la proposta della Commissione della Cananea, componente accademico-professionale, anche per quel che riguarda la modifica all'art. 15 D.Lgs. n. 546/1992, il cui nuovo comma 2-*octies* prevede che «*qualora una delle parti ovvero il giudice abbiano formulato una proposta conciliativa, non accettata dall'altra parte senza giustificato motivo, restano a carico di quest'ultima le spese del giudizio maggiorate del 50 per cento, ove il riconoscimento delle sue pretese risulti inferiore al contenuto della proposta da essa effettuata. Se è intervenuta conciliazione le spese si intendono compensate, salvo che le parti stesse abbiano diversamente convenuto nel processo verbale di conciliazione*».

È da rilevare, infine, che, a quel che risulta, non si ravvisano particolari critiche all'anzidetta scelta legislativa⁴³.

11. Diversamente è accaduto, invece, con riferimento alla norma che interviene in modifica dell'art. 7, comma 4, D.Lgs. n. 546/1992 (art. 2, comma 2, lett. *b*), D.D.L.) e ciò non tanto in merito all'opportunità di superare il divieto di prova testimoniale,

risultando generalmente condivisa la tesi secondo la quale, acclarata da tempo la non incostituzionalità della scelta legislativa (cfr. Corte Cost. n. 18/2000⁴⁴, confermativa delle precedenti n. 128/1972 e delle ordinanze n. 506/1987, n. 76/1989 e 76/1991), dovrebbe prendersi atto che la persistenza della preclusione mette in crisi il principio della parità delle parti nel processo.

Chiarito ciò, è il caso di rilevare che la formulazione del nuovo art. 7, comma 4, quale risulta dal D.D.L. non è:

- i) soddisfacente laddove limita l'ammissione della prova al caso in cui il giudicante *«lo ritenga assolutamente necessario ai fini della decisione e anche senza l'accordo delle parti»*, giacché la valutazione che si pretende dalla Commissione è sommamente impegnativa sia per l'ambiguità del concetto di assoluta necessità (basterebbe necessità) sia per il carattere necessariamente prognostico della valutazione medesima (come si fa a decidere *ex ante* se l'acquisizione della prova non sia assolutamente necessaria ai fini della decisione?)⁴⁵;
- ii) chiara laddove statuisce che la prova può essere ammessa *«quando la pretesa tributaria sia fondata su verbali o altri atti facenti fede fino a querela di falso»*, sull'assunto che, comunque, *«in tali casi la prova è ammessa soltanto su circostanze di fatto diverse da quelle attestate da pubblico ufficiale»*.

Sembrerebbe infatti che il divieto non operi solo quando la pretesa tributaria sia fondata su verbali o altri atti facenti fede fino a querela di falso e che, comunque, la specificazione sembrerebbe ovvia, non vi sia spazio per la prova testimoniale allorquando essa si basi su circostanze di fatto attestate dal pubblico ufficiale. Diventa necessario quindi: *i)* chiedersi se e quando la richiesta fiscale possa non nascere da verbali o altri atti facenti fede fino a querela di falso e ragionare sul significato del mantenimento del divieto di prova testimoniale in questi casi; *ii)* interrogarsi sulla locuzione *«verbali o altri atti facenti fede fino a querela di falso»*, risultando perfino pacifico che, a rigore, non è l'atto che fa fede fino a querela di falso, ma solo le circostanze di fatto in esso attestate dal pubblico ufficiale, per le quali è ribadita nell'ultimo periodo, per il vero inutilmente, la necessità di fare ricorso alla querela di falso⁴⁶.

È necessario quindi rendere la rimozione (*rectius*, mitigazione) del divieto funzionale all'obiettivo che tale opportuna modifica deve porsi, che è quello di ristabilire la parità delle parti nel processo, consentendo al contribuente di esercitare appieno il diritto al contraddittorio in tutti i casi in cui l'Amministrazione abbia assunto nel corso dell'istruttoria, in sede extraprocessuale quindi, prove testimoniali che, pur avendo secondo costante giurisprudenza di legittimità valore esclusivamente indiziario, sono in grado di interferire (non raramente in modo decisivo) sul libero convincimento del giudice.

Va, dunque recuperata la proposta della Commissione della Cananea, parte accademico-professionale, la quale riscriveva in tal modo l'art. 7, comma 4, D.Lgs. n. 546/1992: *«Non è ammesso il giuramento. Su istanza del ricorrente il giudice può autorizzare la prova testimoniale assunta in forma scritta ai sensi del codice di*

procedura civile su circostanze oggetto di dichiarazioni di terzi contenute in atti istruttori»⁴⁷.

12. Per molto tempo si è insistito da parte della grande maggioranza degli operatori e degli studiosi sulla necessità di giungere a un giudice tributario professionale da concorso. D'altra parte, rilevava Francesco Tesaurò, «*se una giurisdizione può essere esercitata anche da giudici onorari, è difficile ammettere che possa essere esercitata solo da giudici onorari*»⁴⁸.

Malgrado ciò, alcune critiche al D.D.L. evocano disastri epocali, rovinose paralisi, precipizi senza fine. Eppure, se è indubitabile che ci sono alcuni aspetti da ripensare (anche per quel che riguarda le modifiche processuali), è anche vero che i contenuti del provvedimento all'esame del Parlamento garantiscono quel passo in avanti che era lecito attendersi. La riscrittura delle regole ordinamentali interviene su autentici nervi scoperti (il primo dei quali è il destino di coloro che per anni hanno lavorato per “*tenere in piedi la baracca*” del processo tributario) ed è, *ça va sans dire*, molto complessa, tanto che è perfino ovvio evidenziare che il disegno riformatore non potrà compiersi in modo definitivo con l'approvazione del D.D.L., per quanto emendato, qui in commento: una riforma di queste proporzioni resta, inevitabilmente, per un tempo non breve, un cantiere aperto, come tale bisognoso di interventi sulla struttura del progettato edificio che, tuttavia, nel caso che ci riguarda è assolutamente solida.

(*) Il contributo riproduce il testo, con integrazioni e modifiche, dell'audizione dell'Autore dinanzi alle Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica (28 giugno 2022).

¹ Ciò malgrado si è espresso con toni durissimi sul D.D.L. GLENDI C., *Riforma della giustizia tributaria. PNRR a rischio?*, in *Ipsa Quotidiano*, 4 giugno 2022, secondo cui, anche per la parte ordinamentale, non saremmo di fronte nemmeno a una riforma, ma a una «*mini controriforma*» il cui contenuto «*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*». Il D.D.L., di cui il professore genovese critica anche la veste formale, «*a dir poco dimessa (quasi da déshabillé casalingo in giorni prefestivi)*», perché non è un decreto legislativo o un decreto legge, è quindi bocciato senz'appello, e ciò a prescindere dal fatto che esso deve essere esaminato, vagliato, modificato dal Parlamento, che, quindi, dovrebbe garantire quei presidi democratici che si assumono mancanti.

² Sul fatto che non vi sia bisogno di una riforma radicale del processo non si registrano voci discordanti. Vd. sul punto, DELLA VALLE E., *La riforma della giustizia tributaria nei ddl di fonte senatoriale*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 1° aprile 2022, p. 2; FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”*: A) il “Principio di diritto in materia tributaria”, in www.fransoni.it, 22 maggio 2022.

³ Sul primo cfr., senza pretesa di esaustività, GLENDI C., *Procuratore generale della Cassazione: invitato, non di pietra, nel processo tributario?*, in *Ipsa Quotidiano*, 11 giugno 2022, il quale definisce l'istituto come un «*pericoloso strumento di alterazione verticalistica della struttura del processo [...] con effetti distorsivi assai gravi*» e FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”*: A) il “Principio di diritto in materia tributaria”, [cit.](#), il quale evidenzia che «*una funzione giurisdizionale esercitata in modo avulso dalle peculiarità del*

singolo caso inevitabilmente si trasfigura assumendo sembianze molto prossime a quelle della funzione legislativa» e finisce per assumere su di sé anche alcune delle competenze oggi riconosciute come proprie dell'amministrazione perché il ricorso del Procuratore generale finisce per «acquistare molti dei caratteri propri dell'interpello».

Sul secondo cfr., per tutti, GLENDI C., *Nuovi giudici tributari: "ventriloqui" della Cassazione?*, in *Ipsa Quotidiano*, 18 giugno 2022, il quale pone l'accento sull'alterazione dell'«ordinato svolgimento del processo» conseguente alla sottrazione alle parti del «diritto di ottenere dal proprio giudice naturale il vaglio delle proprie ragioni nel merito con l'imposta traumatica sospensione del processo e la proiezione della causa verticalmente nell'ultimo grado di legittimità».

⁴ Centralità che è emersa anche dai lavori della Commissione interministeriale presieduta da Giacinto della Cananea, la quale, pur non essendo giunta ad una soluzione condivisa, ha avuto il merito di rappresentare la spaccatura tra due componenti, quella magistratuale, propensa a salvaguardare l'esistente, fatta salva l'introduzione nel solo secondo grado di giudici che lavorino a tempo pieno o prevalente provenendo dalle altre magistrature, dall'accademia o dalle professioni, e quella accademico-professionale, che invece ha preferito una soluzione che mira al varo di una quinta magistratura che si impervi sul giudice professionale da concorso. Si fa comunque rinvio per ulteriori ragguagli alla relazione finale disponibile nel sito del Ministero della Giustizia.

⁵ GIOVANARDI A., *Lo status del giudice nella riforma del processo tributario*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 28 marzo 2022, p. 3 e 4. Del fatto che non ci sia altra strada per migliorare la qualità delle sentenze che pensare alla riforma dello status del giudice è apparso convinto anche il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Pietro Curzio, il quale ha avuto modo di affermare, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 (21 gennaio 2022), che: i) «a fine 2020, le pendenze complessive dei giudizi civili in cassazione erano 120.473, di queste ben 53.482 in materia tributaria. A fine 2021 le pendenze complessive dei giudizi civili in cassazione erano 111.241, di queste ben 47.364 in materia tributaria»; ii) vi è «un larghissimo consenso sulla necessità di riformare la giustizia tributaria affidandola a giudici che la trattino a tempo pieno, mentre oggi per i componenti delle Commissioni (a cominciare dai magistrati che sono circa 1.450) è un secondo lavoro. Sarebbe un passaggio cruciale»; iii) «una riforma reale della giustizia tributaria è forse l'atto più di ogni altro in grado di incidere sui problemi del giudizio di legittimità, riequilibrando il vertice del sistema giudiziario».

⁶ Ritieni invece che non vi sia un problema di qualità delle sentenze di merito TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfetibile, ma con interventi non negoziabili*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 1° luglio 2022, p. 3 e 5.

⁷ Nella relazione al D.D.L. si fa presente che gli istituti del rinvio pregiudiziale e del principio di diritto in materia tributaria (vd. *supra*, nt. 3) hanno certamente lo scopo di contribuire alla soluzione della crisi della funzione nomofilattica della Suprema Corte, ma che «tali misure scontano inevitabilmente la consapevolezza della necessità di un consistente alleggerimento del carico delle pendenze attualmente gravanti sulla Sezione specializzata onde aumentarne le chance di successo». Detto in altri termini, «risulta evidente che i prospettati interventi normativi debbano essere accompagnati e integrati con incisive disposizioni legislative per la definizione agevolata delle controversie pendenti avanti la sezione specializzata, pur limitandole allo stretto necessario per raggiungere una "soglia critica" di deflazione immediata che consenta, de residuo, l'impostazione di un programma triennale di smaltimento dell'arretrato e di stabilizzazione operativa con ragionevoli probabilità di successo».

Nel senso della necessità di un provvedimento di definizione delle liti anche CHINDEMI D., *Giustizia tributaria a rischio di paralisi con la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 maggio 2022.

⁸ È il caso di ricordare che, secondo TESAURO F., *Manuale del processo tributario*, Torino, IV ed., 2017, 9, «il problema dell'indipendenza dei giudici tributari è stato posto, ed è tuttora da porre, in termini di idoneità tecnica».

⁹ Evidenti i passi in avanti rispetto ai disegni di legge di fonte senatoriale. Ed invero, per quel che riguarda le prove dell'esame di concorso i DD.DD.LL. n. 243 (Vitali) e n. 1243 (Romeo) prevedono esami solo orali in diritto tributario e in diritto processuale civile. Si tratterebbe di concorso assai poco selettivo e comunque insufficiente allo scopo a cui dovrebbe tendere la selezione concorsuale, quello

di garantire che il magistrato tributario disponga delle conoscenze necessarie per l'adeguato svolgimento della funzione. Migliori da questo punto di vista: *i*) il D.D.L. n. 759 (Nannicini), il quale, oltre a prevedere la necessità, per accedere alla prova, dei requisiti previsti per l'accesso alla magistratura dall'art. 2, commi 1 e 2, D.Lgs. 5 aprile 2006, n. 160 e cinque anni di esperienza dimostrabile nella materia tributaria, articola il concorso in una prima prova preselettiva, tra cui è prevista anche una prova volta a verificare le capacità logiche deduttive del candidato, una prova scritta, comprensiva anche di quella che obbliga il candidato a predisporre una sentenza tributaria su un caso specifico, e una prova orale su un nutrito gruppo di materie; *ii*) il D.D.L. n. 1661 (Fenu), più tradizionale nel suo impianto, il quale articola l'esame in prove scritte e orali su un nutrito gruppo di materie e prevede, dopo il superamento delle prove, un periodo di formazione obbligatorio (che, per il vero, non sembra particolarmente utile per chi ha appena superato un impegnativo concorso se si articola in lezioni frontali, per quanto approfondite, su tematiche specifiche, ma vd. sul punto, *infra*, nel testo); *iii*) il D.D.L. n. 2476 (Misiani), anch'esso tradizionalmente improntato sull'articolazione dell'esame in prove scritte (in numero di due e limitate al solo diritto tributario e diritto tributario processuale) e in una prova orale su sette materie, quattro delle quali, tuttavia, tra cui oltre a economia aziendale, diritto costituzionale e amministrativo, unitariamente considerati, e diritto penale, ridotte all'essenziale con il ricorso alla discussa locuzione «*elementi di*».

¹⁰ La critica è condivisa anche da MELIS G., *Liti tributarie: una riforma a danno dei contribuenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno 2022.

¹¹ BASILAVECCHIA M., *Riforma della giustizia tributaria. Una "storica" prima pietra, tra luci e ombre*, in *IPSOA Quotidiano*, 21 maggio 2022.

¹² Così MELIS G., *Liti tributarie: una riforma a danno dei contribuenti*, cit., il quale fonda la perentoria osservazione anche sulla già descritta limitazione delle materie economia aziendale e bilancio.

¹³ MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributari": una giustizia tributaria sull'orlo del precipizio*, in www.giustiziasinsieme.it, 30 giugno 2022 (si tratta del testo depositato in occasione dell'audizione avanti le Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica del 28 giugno 2022), estende le critiche di cui si è già detto alla mancata inclusione tra le materie d'esame del diritto processuale penale, del diritto del lavoro e della previdenza sociale e degli elementi di ordinamento giudiziario, "dimenticanze" queste che inducono l'Autore alla seguente tranciante conclusione: «*la selezione degli argomenti di esame denota dunque una conoscenza non sufficientemente approfondita della materia tributaria da parte degli estensori del provvedimento, includendo materie inutili ed escludendo materie non meno importanti di quelle incluse*».

¹⁴ Condivide TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfettibile, ma con interventi non negoziabili*, cit., p. 9. In senso contrario, invece, TIENGO M., *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, avanti le Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 28 giugno 2022; UNCAT, *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, avanti le Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 28 giugno 2022.

¹⁵ Le locuzioni utilizzate per il vero non sono identiche, atteso che nel D.D.L. n. 243 (Vitali) e nel D.D.L. n. 1243 (Romeo) si fa riferimento alla laurea magistrale in economia e commercio, nel D.D.L. n. 759 (Nannicini) alla laurea in discipline economico-aziendali, nel D.D.L. n. 1661 (Fenu) alla laurea in materie economico-aziendalistiche o equipollenti e anche ai diplomi di laurea conseguiti prima del D.M. 3 novembre 1999, n. 509, nel D.D.L. n. 2476 (Misiani) alle lauree magistrali in discipline economico-aziendali, a condizione che siano stati sostenuti, ma vale anche per la laurea in giurisprudenza, un esame di diritto tributario e uno di diritto tributario processuale.

¹⁶ BASILAVECCHIA M., *Riforma della giustizia tributaria. Una "storica" prima pietra, tra luci e ombre*, cit., è invece a favore del concorso riservato o, addirittura, del transito su opzione per i laici come quello attualmente previsto per i giudici togati.

¹⁷ Ancora MELIS G., *Liti tributarie: una riforma a danno dei contribuenti*, cit.

¹⁸ Cfr., per le condivisibili osservazioni, MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributari": una giustizia tributaria sull'orlo del precipizio*, cit.

¹⁹ Cfr. Relazione della Commissione della Cananea, cit., 106.

²⁰ RAGUCCI G., *La giustizia tributaria rischia una duplice dipendenza culturale*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2022; DELLA VALLE E., *La riforma della giustizia tributaria nei ddl di fonte senatoriale*, cit., p. 5-6; TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfettibile, ma con interventi non negoziabili*, cit., p. 5; UNCAT, *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, cit. In argomento, sia consentito di rinviare anche ad GIOVANARDI A., *Lo status del giudice nella riforma del processo tributario*, cit., p. 11.

²¹ GALLO F., *Audizioni sulla riforma tributaria e sul regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, 2021, 3, 758.

²² RAGUCCI G., *op. ult. cit.* Sulla questione, con riferimento all'attuale magistratura tributaria, cfr., senza pretesa di esaustività, GALLO F., *Verso un "giusto processo" tributario*, in *Rass. trib.*, 2003, 1, 11; TESAURO F., *Giusto processo e processo tributario*, in *Rass. trib.*, 2006, 1, 314; MARONGIU G., *Le commissioni tributarie da giudice specializzato a giudice togato: una proposta*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, 4, I, 801; MARCHESELLI A., *La (in)dipendenza del giudice tributario italiano nella lente della CEDU*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 2, 387; DAMIANI M., *E' compatibile la disciplina del processo tributario con la CEDU?*, in *Giur. trib.*, 2015, 1, 46; LAMORGESE A., *La giustizia tributaria. Introduzione all'obiettivo*, in *Questione Giustizia*, 2016, 3, 7; GLENDI C., *La riforma della giustizia tributaria*, in *Il Corriere giuridico*, 2019, 7, 877; BUCCICO C. - LETIZIA L., *Verso la riforma della giustizia tributaria nella prospettiva della terzietà e imparzialità del giudice*, in *Giur. imp.*, 2019, 4, 264.

²³ *Ex multis*, BLASI L.M., *Allarme controriforma: la giustizia tributaria torna domestica?*, in *L'opinione delle libertà*, 15 giugno 2022.

²⁴ Cfr. sul punto, per tutti, PISTOLESI F., *Spunti per una riforma della giustizia tributaria nella relazione della Commissione interministeriale del 30 giugno 2021*, in www.giustiziainsieme.it, 20 luglio 2021.

²⁵ Nel senso che «*quel che più conta ai fini della terzietà e indipendenza dei giudici tributari, come del resto pone in luce la citata relazione finale della Commissione della Cananea, è la determinazione del loro compenso*» DELLA VALLE E., *La riforma della giustizia tributaria nei ddl di fonte senatoriale*, cit., p. 8. È invece dell'idea che l'appartenenza organica della giurisdizione tributaria sia inconciliabile con i requisiti di indipendenza, terzietà e imparzialità del giudice TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfettibile, ma con interventi non negoziabili*, cit., p. 8.

²⁶ Osserva polemicamente MELIS G. in un suo post su LinkedIn del 25 giugno 2022: «*come spiegheremo ai nostri clienti che la loro causa verrà decisa da un giudice che è dipendente di un Ministero che stipula con la sua controparte una convenzione che fissa obiettivi il cui raggiungimento (il gettito è un indicatore di impatto delle azioni previste) dipende dall'accoglimento della tesi erariale?*». Al che si può replicare, anche senza soffermarsi sul ruolo del CPGT: come spieghiamo oggi (e abbiamo spiegato fino ad oggi) ai nostri clienti che la loro causa verrà decisa da giudici pagati pochissimo dallo stesso Ministero (e, che, quindi, quanto meno per i laici, dipendono ancor di più da quel Ministero di quanto da esso dipenderanno una volta ottenuto il diritto a una retribuzione congrua prevista per legge) e che oltretutto svolgono la loro attività come secondo lavoro non avendo superato nessuna selezione concorsuale volta ad attestare la conoscenza del diritto tributario?

²⁷ STANCATI G. - ATTARDI C. - DEL CORSO G. - NOBILE L. - RENDA A., *Giustizia tributaria: nuovo assetto organizzativo a rischio di incostituzionalità?*, in *Ipsos Quotidiano*, 23 giugno 2022, sostengono, non avvedendosi di quanto indicato nel testo con riferimento al ruolo del CPGT, nemmeno menzionato nell'articolo, che il concorso come disciplinato dal D.D.L. è condotto e organizzato dal MEF, circostanza questa che genererebbe dei dubbi sulla tenuta costituzionale della scelta legislativa. A ciò gli Autori aggiungono anche che le segreterie dipendono organizzativamente dal MEF, il che deporrebbe a favore della sostenuta (per il vero in modo timido) incostituzionalità. Se così fosse, tuttavia, occorrerebbe prendere atto anche della incostituzionalità delle attuali commissioni tributarie.

²⁸ TIENGO M., *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, cit., si sofferma criticamente sull'art. 1, comma 10, D.D.L.: esso prevede che vengano istituiti presso il MEF, Dipartimento delle finanze, «*due uffici dirigenziali di livello non generale, aventi funzioni rispettivamente, in materia di status giuridico ed economico dei magistrati tributari e di organizzazione e gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento dei magistrati tributari*». Preso atto delle interessanti soluzioni che

Tiengo suggerisce (passaggio degli uffici al CPGT oppure a un nuovo Dipartimento della giustizia tributaria da incardinarsi pur sempre nel MEF sotto cui trasferire l'attuale Direzione della giustizia tributaria), è il caso di segnalare che dalla previsione normativa si desume che tali uffici avranno compiti essenzialmente gestionali e organizzativi, non tali quindi da incidere sull'indipendenza e terzietà dei magistrati tributari.

²⁹ *Contra* TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfettibile, ma con interventi non negoziabili*, cit., p. 8.

³⁰ Sul punto particolarmente critico GLENDI C., *Riforma della giustizia tributaria. PNRR a rischio?*, cit.

³¹ DE MITA E., *È il momento della vera giurisdizionalizzazione del processo tributario*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 giugno 2022.

³² MELIS G., *Liti tributarie: una riforma a danno dei contribuenti*, cit.

³³ BLASI L.M., *Allarme controriforma: la giustizia tributaria torna domestica?*, cit., il quale oltretutto prefigura ricorsi contro il provvedimento (che, per il vero, sarebbe una legge) perché «*un licenziamento in tronco* (di chi non è nemmeno un pubblico dipendente, n.d.r.) *senza alcuna tutela assistenziale e previdenziale e neppure una indennità perequativa, per la perdita di cinque anni di attività, sarebbe in contrasto con le pronunce della Corte di giustizia europea*». In termini analoghi (sul rischio di scopertura dei ruoli) D. Chindemi, *Giustizia tributaria a rischio di paralisi con la riforma*, cit., secondo cui bisogna correre ai ripari per evitare un «*un disastro epocale della giustizia tributaria*».

³⁴ Deliberato dal Comitato direttivo dell'Associazione Magistrati Tributari in data 11 maggio 2022.

³⁵ MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributari": una giustizia tributaria sull'orlo del precipizio*, cit., fornisce ulteriori ragguagli sui problemi di copertura delle posizioni, anche in relazione all'ipotizzata più che massiccia adesione al concorso (si presume da parte dell'Autore, tra le altre cose, che tutti coloro che hanno tentato l'ultimo concorso in magistratura ordinaria tentino anche questo concorso, dato che le materie sarebbero sostanzialmente le medesime, affermazione questa che oltre a non collimare con le critiche di Melis alla lista di cui si è in precedenza detto, non tengono conto del fatto che le prove scritte si incentrano, due su tre, sul diritto tributario e che nell'orale c'è anche «*elementi di economia aziendale e bilancio*»): l'attuale strutturazione delle modalità concorsuali, che in tesi dovrebbero durare anni, porterebbe la magistratura tributaria al dimezzamento dell'organico nel 2029. Sul punto, si rinvia a quanto indicato nel testo in merito alla discutibilità metodologica di calcoli che si fondano su ipotesi necessariamente non dimostrate e sul presupposto che il legislatore non possa più intervenire per tener conto delle mutate situazioni rispetto quelle originariamente previste.

³⁶ *Contra* MELIS G., *op. ult. cit.*, secondo il quale il numero sarebbe abnorme anche perché si parte dal presupposto che «*il tempo per "singola sentenza" dei nuovi giudici dovrebbe essere lo stesso dei vecchi giudici, in piena antitesi con l'esigenza di qualità propria della scelta del "tempo pieno", vale a dire la possibilità di dedicare un tempo maggiore ad ogni singola sentenza*». Il ragionamento è in realtà erroneo perché è evidente che chi si dedica a tempo pieno all'attività giurisdizionale sarà in grado, grazie all'esperienza accumulata e alla continuità dell'impegno, di dedicare minor tempo alla singola sentenza che, comunque, risulterà di qualità più elevata. Il chirurgo specializzato nell'intervento ai legamenti del ginocchio ci metterà minor tempo per ogni singolo intervento rispetto al chirurgo che interviene su un ginocchio una volta al mese e, malgrado questo, la qualità dell'operazione sarà certamente superiore.

³⁷ MELIS G., *op. ult. cit.*

³⁸ Nel D.D.L. n. 243 (Vitali) si istituisce il giudice monocratico, che dovrebbe essere togato, sia per il primo che per il secondo grado, soluzione quest'ultima che lascia perplessi perché la collegialità nel grado d'appello dovrebbe influire positivamente sulla qualità delle decisioni, così riducendo il rischio del proliferare dei ricorsi in Corte di Cassazione, già subissata, come si è visto, da un'enorme mole di controversie tributarie. Al monocratico andrebbero assegnate le liti di valore fino a 20.000 euro (soglia questa che è alta e che destinerebbe al monocratico, che però sarebbe un togato, una grandissima parte delle liti) e anche quelle sulle liti catastali. Molto simile la soluzione adottata nel D.D.L. n. 1243 (Romeo), con l'unica differenza che la soglia è elevata da 20.000 euro a 30.000 euro. Il giudice monocratico è molto importante anche nel D.D.L. n. 759 (Nannicini): si tratta di un togato che

opererebbe in primo grado senza limite di valore. In definitiva, i Tribunali tributari deciderebbero esclusivamente in composizione monocratica, soluzione questa non accettabile, non potendo ammettersi che si privino della garanzia della collegialità controversie di rilevante o relevantissimo valore in un contesto in cui la sconfitta del contribuente potrebbe dare origine a esiziali azioni esecutive in forza della perdurante presenza nell'ordinamento dell'istituto della riscossione frazionata (cfr. art. 68 D.Lgs. n. 546/1992). Diversa la soluzione adottata nel D.D.L. n. 1661 (Fenu), laddove si istituisce, a regime e solo nell'ambito dei tribunali tributari, la figura del magistrato tributario onorario, il quale decide, in composizione monocratica, non solo le controversie per le quali l'art. 12, comma 2, D.Lgs. n. 546/1992 non prevede l'obbligo dell'assistenza tecnica, ma anche quelle catastali e i giudizi di ottemperanza senza limite di importo.

³⁹ Lo ha rilevato FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari": C) il giudizio monocratico a critica vincolata*, in www.fransoni.it, 4 giugno 2022

⁴⁰ In tal senso, ponendosi dubitativamente nei confronti dell'effettiva efficacia deflattiva del contenzioso, FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari": C) il giudizio monocratico a critica vincolata*, cit., il quale tuttavia non valuta negativamente la norma in discussione ritenendo anzi che la stessa potrebbe trasformarsi in un «laboratorio concettuale assai interessante». Particolarmente critico invece MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributari": una giustizia tributaria sull'orlo del precipizio*, cit. Analogamente, UNCAT, *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, cit.

⁴¹ Cfr. Relazione finale della Commissione, cit., 120 e s.

⁴² Cfr. Relazione finale della Commissione, cit., 14.

⁴³ Con l'eccezione di GLENDI C., *Riforma della giustizia tributaria. PNRR a rischio?*, cit. È il caso di ricordare inoltre che sia nel D.D.L. n. 759 (Nannicini) che nel D.D.L. n. 1661 (Fenu) si attribuisce al giudice tributario un ruolo anche nella fase di mediazione. Nel primo è prevista una vera e propria Sezione mediazione presso ciascun tribunale tributario, «organo non giurisdizionale e terzo rispetto rispetto all'ente impositore» che dovrebbe operare per le controversie di valore non superiore a 250.000 euro e per quelle di valore indeterminato (una soglia altissima quindi). Si prevede altresì, si tratta di norma di più che dubbia costituzionalità, che se il ricorrente non partecipa senza giustificato motivo alle udienze avanti la Sezione mediazione «è irrogata (da chi?, n.d.r.) una sanzione amministrativa pari al 2 per cento del valore della controversia, con un minimo di 200 euro». Nel secondo, invece, la funzione è attribuita al magistrato tributario onorario per le liti per cui è previsto il reclamo e la mediazione ai sensi dell'art. 17-bis D.Lgs. n. 546/1992 e, quindi, attualmente, per le liti fino a 50.000 euro di valore. Si tratta di soluzioni che non riescono a convincere del tutto, per gli stessi motivi ben spiegati nella relazione della Commissione della Cananea, la quale, incontrando il favore dell'estensore del D.D.L., ha preferito puntare sul rafforzamento della conciliazione giudiziale (da questo punto di vista è invece condivisibile l'idea di consentire alle parti di conciliare anche quando la causa è incardinata in Cassazione quale risulta dal d.d.l. n. 759 [Nannicini]). Si intende riferirsi non solo alla difficoltà di creare *ex novo* una struttura di mediazione, anche in considerazione dei costi e dei tempi necessari, ma soprattutto alla ricordata ambiguità sulle funzioni di un tale organismo, tra la pura mediazione e l'attività decisoria.

⁴⁴ Corte Cost., 21 gennaio 2000, n. 18, in *Rass. trib.*, 2000, 2, 557 s., con nota di RUSSO P., *Il divieto della prova testimoniale nel processo tributario: un residuo storico che resiste all'usura del tempo*.

⁴⁵ In argomento, cfr. FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari": B) la prova testimoniale e i suoi limiti oggettivi*, in www.fransoni.it, 29 maggio 2022, il quale evidenzia che «l'ammissibilità si sovrappone alla e si confonde con la rilevanza. Ed è inutile dire che tutte le figure concettualmente ibride sono sempre foriere di problemi applicativi di non lieve momento».

⁴⁶ Per un tentativo di attribuire un diverso significato alla norma FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari": B) la prova testimoniale e i suoi limiti oggettivi*, cit., il quale, anche in ragione dell'anzidetto sforzo interpretativo, critica la perspicuità della formulazione legislativa. Analogamente e giustamente critici MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in*

materia di giustizia e processo tributari”: una giustizia tributaria sull’orlo del precipizio, cit.; TIENGO M., *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, cit.

⁴⁷ Cfr., anche qui, Relazione finale della Commissione, cit., 138 s.

⁴⁸ TESAURO F., *Manuale del processo tributario*, cit., 10.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

BASILAVECCHIA M., *Riforma della giustizia tributaria. Una “storica” prima pietra, tra luci e ombre*, in *IPSOA Quotidiano*, 21 maggio 2022

BLASI L.M., *Allarme controriforma: la giustizia tributaria torna domestica?*, in *L’opinione delle libertà*, 15 giugno 2022

BUCCICO C. - LETIZIA L., *Verso la riforma della giustizia tributaria nella prospettiva della terzietà e imparzialità del giudice*, in *Giur. imp.*, 2019, 4, 264 ss.

CHINDEMI D., *Giustizia tributaria a rischio di paralisi con la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 maggio 2022

DAMIANI M., *E’ compatibile la disciplina del processo tributario con la CEDU?*, in *Giur. trib.*, 2015, 1, 46 ss.

DE MITA E., *È il momento della vera giurisdizionalizzazione del processo tributario*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 giugno 2022

DELLA VALLE E., *La riforma della giustizia tributaria nei ddl di fonte senatoriale*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 1° aprile 2022

FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”: A) il “Principio di diritto in materia tributaria”*, in www.fransoni.it, 22 maggio 2022

FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”: B) la prova testimoniale e i suoi limiti oggettivi*, in www.fransoni.it, 29 maggio 2022

FRANSONI G., *Considerazioni sul d.d.l.: “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”: C) il giudizio monocratico a critica vincolata*, in www.fransoni.it, 4 giugno 2022

GALLO F., *Verso un “giusto processo” tributario*, in *Rass. trib.*, 2003, 1, 11 ss.

GIOVANARDI A., *Lo status del giudice nella riforma del processo tributario*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 28 marzo 2022

GLENDI C., *La riforma della giustizia tributaria*, in *Il Corriere giuridico*, 2019, 7, 877 ss.

GLENDI C., *Riforma della giustizia tributaria. PNRR a rischio?*, in *Ipsa Quotidiano*, 4 giugno 2022

GLENDI C., *Procuratore generale della Cassazione: invitato, non di pietra, nel processo tributario?*, in *Ipsa Quotidiano*, 11 giugno 2022

GLENDI C., *Nuovi giudici tributari: “ventriloqui” della Cassazione?*, in *Ipsa Quotidiano*, 18 giugno 2022

- LAMORGESE A., *La giustizia tributaria. Introduzione all'obiettivo*, in *Questione Giustizia*, 2016, 3, 7 ss.
- MARCHESELLI A., *La (in)dipendenza del giudice tributario italiano nella lentezza della CEDU*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 2, 387 ss.
- MARONGIU G., *Le commissioni tributarie da giudice specializzato a giudice togato: una proposta*, in *Dir. prat. trib.*, n. 2009, 4, I, 801 ss.
- MELIS G., *Il d.d.l. "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributari": una giustizia tributaria sull'orlo del precipizio*, in www.giustiziainsieme.it, 30 giugno 2022
- MELIS G., *Liti tributarie: una riforma a danno dei contribuenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno 2022
- RAGUCCI G., *La giustizia tributaria rischia una duplice dipendenza culturale*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2022
- PISTOLESI F., *Spunti per una riforma della giustizia tributaria nella relazione della Commissione interministeriale del 30 giugno 2021*, in www.giustiziainsieme.it, 20 luglio 2021
- RUSSO P., *Il divieto della prova testimoniale nel processo tributario: un residuo storico che resiste all'usura del tempo*, in *Rass. trib.*, 2000, 2, 57 ss.
- STANCATI G. - ATTARDI C. - DEL CORSO G. - NOBILE L. - RENDA A., *Giustizia tributaria: nuovo assetto organizzativo a rischio di incostituzionalità?*, in *Ipsa Quotidiano*, 23 giugno 2022
- TESAURO F., *Giusto processo e processo tributario*, in *Rass. trib.*, 2006, 1, 314 ss.
- TIENGO M., *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, avanti le Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 28 giugno 2022
- TUNDO F., *Giustizia tributaria: una riforma perfettibile, ma con interventi non negoziabili*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 1° luglio 2022
- UNCAT, *Testo della relazione sulla riforma della giustizia tributaria*, avanti le Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 28 giugno 2022