



## Senato della Repubblica

Commissioni riunite 6° Commissione "*Finanze e Tesoro*" e 2° Commissione "*Giustizia*"

Riforma della giustizia tributaria

disegni di legge nn. 243, 714, 759, 1243, 1661 e 1687

Audizione **Associazione Nazionale Giudici tributari (A.N.G.I.T.)**

Roma, 22 marzo 2022

### **Onorevoli Senatori,**

L'Associazione Nazionale Magistrati tributari (A.N.G.I.T.) -costituita da giudici di provenienza dalle libere professioni e dal pubblico impiego- ha tra i suoi scopi quello di "*di promuovere in qualsiasi sede iniziative per favorire il passaggio dall'attuale ordinamento della giustizia tributaria ad una giustizia professionale a tempo pieno e con rapporto di lavoro di pubblico impiego*" (lett. a), art. 2, Statuto).

Gli associati auspicano che le Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) scrivano una proposta di legge della riforma della giustizia tributaria che interpreti le aspettative della società che aspira ad un giudice terzo, autonomo, a tempo pieno e professionale con rapporto di pubblico impiego.

Il Parlamento ha intrapreso la strada di una **revisione generale** della tradizionale funzione dei giudici tributari, che da centocinquanta anni, attraverso una continua evoluzione, assolvono al difficilissimo compito di rendere giustizia nella materia tributaria, divenuta sempre più complicata e gravosa, nonché rilevante sul piano economico.

Rilevante e significativo è l'atto d'indirizzo al Governo (12.10.2021) di queste Commissioni congiunte che deve "*provvedere, all'interno della riforma della giustizia tributaria, l'affidamento delle controversie ad un giudice speciale tributario, a tempo pieno e nominato previo concorso pubblico, valutando l'opportunità di inserire una riserva di posti in favore di tutte le professionalità attualmente impegnate nelle commissioni tributarie*"

**Un sistema aggiornato, e non nuovo come inesattamente sostenuto da alcuni**, che tenga conto delle mutate esigenze del sentire comune e dell'economia, quindi, non può prescindere dall'esistenza di una giurisdizione autonoma dalle altre giurisdizioni e che faccia riferimento ai principi sanciti dalla Costituzione Italiana all'art. 111: giusto processo; contraddittorio tra le parti in condizioni di parità; giudice professionale terzo ed imparziale; ragionevole durata del processo.



I giudici tributari, come noto, provengono dalle libere professioni e dal pubblico impiego (fino al 2011 rappresentavano circa l'80% dell'organico della magistratura tributaria) e dalle magistrature (delle quali la più corposa è rappresentata dalla magistratura ordinaria).

I primi sono prevalentemente avvocati e commercialisti abilitati all'esercizio della professione e dirigenti della pubblica amministrazione. Professionisti e dirigenti pubblici che hanno superato esami, prima universitari e poi per l'abilitazione all'esercizio della professione o per il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, frequentato corsi di alta formazione e master in materia tributaria organizzati dalle più rinomate e prestigiose Università. Professionisti che hanno acquisito, all'interno delle Commissioni tributarie, nei decenni anche competenze in materia tributaria. Competenze che, sommate a quelle delle rispettive professioni, non hanno bisogno di ulteriori esami.

Il passaggio, senza soluzione di continuità, dal vecchio al nuovo regime non può essere gestito senza i giudici tributari in servizio.

La riforma ordinamentale della giustizia tributaria proposta dal Senatore Fenu (che riprende integralmente il progetto di legge dell'On. Vita Martinciglio, all'esame della Commissione Finanze della Camera dei Deputati), costituisce uno strumento legislativo di pronta e immediata attuazione della riforma, perché gestisce il passaggio senza soluzione di continuità dalle Commissioni tributarie ai Tribunali Tributari, attraverso lo strumento, **in sede di prima costituzione dei ruoli dei magistrati tributari e dei magistrati tributari onorari, del riassorbimento dei giudici in servizio presso le commissioni tributarie mediante selezione tra quelli che ne facciano domanda e possiedano i requisiti per la nomina.**

I disegni di legge a firma dei Senatori Nannicini, Vitali e Romeo, seppure condivisibili negli articoli che disciplinano il nuovo Ordinamento dei giudici tributari, essendo sovrapponibili al citato progetto Fenu, non sono condivisibili in quelli che disciplinano il reclutamento dei giudici attualmente in servizio, scegliendoli esclusivamente tra quelli di essi che provengono dalle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e militare. Così disponendo, restano fuori dalla istituenda nuova giustizia tributaria tutti quei giudici in servizio di provenienza dalle libere Professioni e dal Pubblico impiego, essendo previsto per il loro reclutamento, al pari dei giudici di prima nomina, un concorso pubblico per titoli ed esami orali. Tale scelta non è priva di ricadute di ordine pratico che rischiano di non rendere operativi nell'immediato i TT.TT e le CC.TT, per le considerazioni che seguono.

I disegni di legge 1687 (Marino) e 714 (Caliendo) non affrontano la questione Ordinamentale della giustizia tributaria ma solo quella processuale. Entrambi propongono dei miglioramenti all'attuale assetto procedurale della gestione degli affari giudiziari.

È assai improbabile che questi giudici tributari, avanti negli anni e con decenni di attività professionale e dirigenziale alle spalle (numerosissimi hanno tra i sessanta e i settantacinque anni),



siano disponibili a sottoporsi ad ulteriori esami. E di tutta evidenza, comunque, che lo studio di centinaia di fascicoli, le relazioni nelle udienze pubbliche, la stesura di centinaia di sentenze, valgono molto di più che sostenere un esame orale davanti a una commissione o uno scritto su uno specifico argomento. Anzi, a ben considerare, costituiscono già un continuo esame davanti a commissari molto esigenti e pretenziosi: contribuenti ed Erario.

La previsione del concorso per titoli ed esami, quindi, si tradurrebbe in una esclusione certa di circa 1.200 giudici tributari di provenienza professionale e del pubblico impiego.

In astratto, ma solo e molto in astratto, rimarrebbero disponibili gli attuali giudici tributari di provenienza magistratuale. I loro Organi di autogoverno, però, non sembrerebbero disponibili a cedere professionalità in favore della nuova Giustizia tributaria. Le magistrature Ordinaria e Amministrativa, infatti, sono in grande affanno, come riportano gli organi di stampa, e non riescono ad assicurare tempi ragionevoli ai processi civili, penali e amministrativi.

I giudici tributari di provenienza professionale, invece, assicurerebbero, con assoluta certezza, il passaggio, senza soluzione di continuità, dal vecchio al nuovo Ordinamento.

Qualsiasi riforma, senza il loro apporto di conoscenze e disponibilità, rischia di non avere alcuna attuazione concreta in tempi brevi.

Occorrono circa due/tre anni per avere la disponibilità di nuovi giudici assunti per pubblico concorso per titoli ed esami e altri due/tre per la loro formazione prima di essere inseriti nei collegi giudicanti. Prevedere, invece, l'assorbimento degli attuali giudici nei nuovi tribunali e corti di appello tributarie mediante concorso per soli titoli e con valutazione dell'esperienza professionale maturata nelle Commissioni Tributarie, assicurerebbe l'attuabilità immediata della riforma.

**Pertanto, è auspicabile un progetto di legge che preveda un giudice professionale a tempo pieno ed esclusivo, con reclutamento/assorbimento dei giudici in servizio a mezzo di un concorso per titoli, dove l'attività di servizio sia considerata idonea a supplire e sostituire l'esito di un qualsiasi esame orale e/o scritto. Questo metodo di reclutamento è possibile e praticato con ottimi risultati in altri sistemi giudiziari Europei.**

Tra giudice tributario e pubblica amministrazione esiste già un rapporto di servizio che tuttavia non è qualificato di pubblico impiego.

L'Ordinamento italiano non prevede quale unica procedura concorsuale il concorso per titoli ed esami.

Nell'ambito degli strumenti previsti dalla Legge e dai Regolamenti, occorre di volta in volta modulare sia le procedure sia i modelli a cui ricorrere al fine di pervenire alle soluzioni più adatte in relazione alla figura professionale da scegliere (Direttiva, n. 3 del 24.4.2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione).



Le tipologie di reclutamento previste dalla normativa vigente, e in particolare dal D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, sono il “concorso pubblico per esami”, il “concorso pubblico per titoli”, il “concorso pubblico per titoli ed esami”, il “corso-concorso” e la “selezione mediante svolgimento di prove volte all’accertamento della professionalità richiesta”.

Spetta alla Pubblica Amministrazione, al fine di pervenire alle soluzioni più adatte in relazione alla figura professionale da scegliere, modulare sia la procedura sia il modello da scegliere.

L’Amministrazione, comunque, ha un più ampio potere assegnatole dall’art. 97, comma 4, della Costituzione, ai sensi del quale agli impieghi pubblici si accede mediante concorso **salvo i casi stabiliti dalla legge**. Da ciò conseguendo che si può derogare alla regola del concorso in casi espressamente previsti da una legge specifica per la soluzione di una specifica esigenza dell’amministrazione interessata. La stessa Corte Cost., con sentenza 313 del 1994, ha stabilito il principio di diritto che non è irragionevole la scelta di un concorso riservato a certi titoli o a chi abbia maturato una certa esperienza. La stessa Corte, con la sentenza n. 34/2004 ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola in presenza di peculiari situazioni giustificatrici. **Situazioni giustificatrici previste, per come si è detto, da una legge specifica che nel caso in esame è la medesima legge di riforma.**

Esempi di reclutamento nell’amministrazione giudiziaria per titoli non mancano sia in Italia che in altri Paesi Europei.

Il CSM (L. 303/1998) può chiamare all’Ufficio di Consigliere della Corte di Cassazione gli Avvocati che abbiano almeno quindici anni di effettivo esercizio e siano iscritti nell’Albo speciale per le giurisdizioni superiori di cui all’articolo 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36.

I primi concorsi banditi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’iniziale provvista di magistrati amministrativi di primo grado (referendari e primi referendari), da assegnare alle varie sedi regionali, furono espletati sulla base di **selezioni per soli titoli**. Sulla **Gazzetta Ufficiale n. 11 del 14 gennaio 1972**, vennero pubblicati i primi tre bandi di concorso esclusivamente per titoli di cui il primo relativo all’assunzione di 18 consiglieri, il secondo relativo all’assunzione di 27 posti da primo referendario (a regime tale qualifica viene conseguita per anzianità) e l’ultimo a 15 posti di referendario. A distanza di poco più di un mese venne bandito un ulteriore concorso, sulla Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 1972, n. 55, anche questa volta unicamente per titoli, per la provvista di ulteriori 15 referendari. Gli avvocati iscritti all’albo da almeno sei anni rientravano nelle categorie alla cui appartenenza era condizionata l’ammissione al concorso medesimo (L. 1034/71).

Il Parlamento italiano nomina Consiglieri di Corte dei Conti e del Consiglio di Stato anche Avvocati e Professori universitari, senza alcun concorso, ma solo per titoli e meriti professionali.

In Inghilterra, il concorso non esiste e prima di entrare in magistratura è necessario diventare avvocati ed avere qualche anno di esperienza.

Tale sistema è anche vigente in Belgio, Danimarca, Svezia, Austria e Olanda.

Il sistema di reclutamento della magistratura francese si caratterizza per la presenza di due distinte modalità di accesso: per concorso o per integrazione diretta. Uno dei tre tipi di integrazione diretta è



riservato a professionisti con competenze in campo giuridico che abbiano un'esperienza di 8 anni di attività privata.

L'ordinamento tedesco consente l'accesso alla magistratura anche a dipendenti pubblici che, oltre al titolo di studio richiesto, abbiano maturato una particolare esperienza amministrativa nei settori in cui aspirano all'esercizio di funzioni giudicanti. Vengono nominati per un periodo di due anni come "giudici incaricati" (*Richter kraft Auftrags*) al termine dei quali possono essere nominati giudici a vita o decadere dall'incarico e tornare ad esercitare le funzioni svolte in precedenza. Durante il periodo in cui sono incaricati come giudici, infatti, continuano a mantenere la loro posizione e retribuzione di dipendente pubblico.

Quindi, è di tutta evidenza che il concorso per titoli ed esami non è l'unico sistema di reclutamento nella Pubblica Amministrazione giudiziaria sia in Italia che in gran parte dei Paesi Europei, anzi rappresenta un unicum solo in Italia e in Grecia.

Tra i giudici tributari in servizio ci sono Avvocati e Commercialisti abilitati all'esercizio della professione da più decenni e dipendenti di Enti pubblici o privati con laurea in giurisprudenza e/o in economia e commercio che ricoprono incarichi dirigenziali di alto profilo. Hanno superato esami, prima universitari e poi per l'abilitazione all'esercizio della professione o per il reclutamento nella pubblica amministrazione, frequentato corsi di alta formazione e master in materia tributaria organizzati dalle più rinomate e prestigiose Università. Hanno acquisito, come giudici delle Commissioni tributarie, competenze specifiche in materia tributaria. Competenze che costituiscono già "titoli" di "servizio" idonei ad assicurare all'amministrazione giudiziaria personale competente ed in linea con i canoni di legalità, imparzialità ed efficienza per il buon funzionamento dell'Amministrazione.

### **Costituzione della Repubblica Italiana, art. 102**

In un recente commento di stampa (Professioni divise sulla giustizia tributaria - Italia Oggi del 2.3.22, pag. 37) si legge che "*Intermagistrature parla di <<perplessità>> in merito <<alla creazione di una magistratura specializzata, per la quale si porrebbe un problema di compatibilità con l'art. 102 della costituzione>>*".

L'art. 102 Costituzione, co. 3, dispone che <<*non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. ...>>.*

I disegni di Legge in esame non creano un **nuovo giudice**, come ben precisato con attenta ricostruzione storica da alcuni di essi, ma portano a compimento quel lungo e lento processo di evoluzione e completamento delle Commissioni tributarie da organi amministrativi (così erano nate nel 1861) a organi giudiziari speciali. La quarta magistratura, come amano definirla gli addetti ai lavori.

La giustizia tributaria è già organo giurisdizionale a pieno titolo dalla riforma introdotta dal DPR n. 636/1972.



La stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto la funzione giurisdizionale delle Commissioni tributarie con la sentenza n. 287/1974, come attuativa dell'opera di revisione delle giurisdizioni speciali prescritta dalla VI disposizione speciale della Costituzione.

Successivamente, in linea di continuità, è seguita la riforma del D.Lgs. 546/1992, oggi vigente.

L'ulteriore riforma, di cui da tempo si discute, si pone ulteriormente in linea di continuità e di definizione di quel processo di trasformazione di cui dà conto il giudice delle leggi.

L'art. 102 Costituzione è di tutta evidenza impropriamente utilizzato come strumento per ostacolare qualsiasi percorso riformatore della giustizia tributaria.

### **Proposte**

1) In sede di prima assegnazione dei magistrati tributari ai Tribunali Tributari ed alle Corti di Appello Tributarie, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria in carica procederà al **riassorbimento dei giudici delle cessate Commissioni Tributarie, selezionati dal Consiglio di presidenza in carica, che gestirà la transizione tra le vecchie commissioni tributarie e i nuovi tribunali e corti di appello tributari, tra quelli aventi i requisiti per esservi nominati** (la laurea magistrale o quadriennale in materie giuridiche e/o economiche e/o equipollenti; essere cittadini italiani, residenti in Italia; avere l'esercizio dei diritti civili e politici; non aver riportato condanne penali e non essere stati sottoposti a misure di prevenzione e di sicurezza; avere idoneità fisica e psichica, da comprovare con apposito certificato medico; non aver superato, alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso pubblico il limite di età di anni). Fermo restando il limite di 70 anni per la cessazione dal servizio, in sede di prima applicazione della legge di riforma si prescinde dai limiti di età per i giudici tributari riassorbiti dalle cessate Commissioni Tributarie.

2) Al fine delle valutazioni per il riassorbimento dovranno essere attribuiti dei punteggi per ogni anno di servizio o frazione di anno superiore al semestre, calcolata alla data di scadenza dei termini che saranno stabiliti per la presentazione delle istanze di riassorbimento. A titolo esemplificativo: Presidente CTR punti 4; Pres. Sezione di CTR punti 3; V. Pres. di Sezione di CTR punti 2,5; giudici di CTR punti 2;

Presidente di CTP punti 3; Presidente di sezione di CTP punti 2,5; V. presidente di sez. di CTP punti 2; giudici di CTP punti 1. **Nel caso in cui, al termine delle procedure di riassorbimento**, non dovessero risultare coperti tutti i posti di magistrati tributari previsti in organico, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria provvederebbe alla indizione di concorsi esterni per le cariche occorrenti.



- 3) Cambio di denominazione da Commissioni Tributarie provinciali e regionali in tribunali tributari, corti di appello tributarie e sezione tributaria della Corte di cassazione.
- 4) L'organizzazione e la gestione dei magistrati tributari deve essere affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Consiglio della Giustizia Tributaria è organo di autogoverno della magistratura tributaria, al fine di assicurare la terzietà e l'imparzialità degli organi giudicanti.
- 5) La **magistratura tributaria** deve essere autonoma rispetto alle magistrature ordinaria, amministrativa e contabile, alla quale si accede, **in caso di prima nomina**, con la laurea magistrale o quadriennale in materie giuridiche o economiche, mediante concorso pubblico per titoli ed esami orali, ai sensi dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione, in materia di diritto tributario e processuale civile.
- 6) La provenienza dalle cessate commissioni tributarie provinciali e regionali deve costituire titolo preferenziale in caso di parità di votazione nel concorso pubblico.
- 7) Istituzione del giudice monocratico per le seguenti controversie: a) di valore non superiore a quello stabilito dalla legge che consenta alle parti di stare in giudizio senza assistenza tecnica; b) reclamo e mediazione di cui all'articolo 17-bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.
- 8) I magistrati dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie di prima nomina cessano dall'incarico al compimento del settantesimo anno di età.
- 9) Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria in carica alla data di entrata in vigore della legge di riforma dà attuazione alle disposizioni in essa contenute finalizzate alla costituzione ed insediamento dei Tribunali Tributari e delle Corti di Appello tributarie.

Avv. Francesco Lucifora  
Presidente A.N.GI.T.