Dipartimento delle Finanze

# Riforma della giustizia tributaria

## Sistema di garanzie per l'indipendenza dei magistrati tributari

Direzione della Giustizia Tributaria

Nell'ambito delle attività preliminari alla predisposizione del contributo italiano per il Report 2023 "Rule of law", la Commissione europea ha formulato alcuni quesiti in materia di giustizia tributaria, pervenuti alla Direzione da parte del Ministero della Giustizia. Pertanto, come richiesto, nel presente documento si riporta una sintetica rappresentazione della riforma della giustizia tributaria, soffermandosi sulle garanzie di indipendenza che il nuovo quadro normativo assicura alla magistratura tributari.

## I. La riforma della giustizia tributaria: ordinamento e processo

La riforma, approvata con legge n. 130/2022, è uno degli obiettivi principali indicati dal PNRR nell'ambito del più ampio sistema giustizia del Paese (Milestone M1.C1-35). Ciò, in considerazione del rilevante impatto che ha l'efficienza e la qualità della giurisdizione tributaria sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva di una maggiore attrattività degli investimenti dall'estero.

La legge di riforma è intervenuta sia sulla disciplina processuale contenuta nel d.lgs. n. 546/1992 che su quella ordinamentale prevista dal d.lgs. n. 545/1992.

Le modifiche e l'introduzione di nuovi istituti processuali hanno avuto sostanzialmente lo scopo di rafforzare le garanzie del contribuente nell'ambito del processo tributario, ridurre i tempi del contenzioso e la propensione all'impugnazione delle pronunce di merito nonché incrementare l'efficienza delle strutture amministrative a sostegno della funzione giurisdizionale tributaria. L'intervento ha inteso, inoltre, facilitare l'accesso alle banche dati della giurisprudenza tributaria per incrementare l'uniformità delle pronunce rese in fattispecie analoghe e rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione.

Con riferimento agli interventi relativi alla disciplina ordinamentale, la riforma ha previsto una riorganizzazione della magistratura tributaria, allo scopo di affidare a **giudici a tempo pieno il contenzioso tributario**, **professionalizzando la figura del magistrato tributario** (d.lgs. n. 545/1992, artt. 4-4-quater), anche al fine di migliorare il livello qualitativo delle sentenze. Inoltre, le Corti di giustizia tributaria di primo e di secondo grado hanno sostituito le precedenti Commissioni tributarie provinciali e regionali (d.lgs. n. 545/1992, art. 1).

## II. Il sistema di garanzie a presidio dell'indipendenza dei magistrati tributari

L'istituzione di una nuova magistratura tributaria professionale ha posto l'esigenza di delineare e rafforzare un sistema di garanzie idoneo ad assicurarne l'indipendenza dal MEF. Esse riguardano, in particolare, i seguenti aspetti:

A. Procedura di reclutamento (d.lgs. n. 545/1992, artt. 4, 4-bis, 4-ter e 4-quater)
B. Organo di autogoverno (d.lgs. n. 545/1992, art. 24, 24-bis, 29-bis)
C. Attività ispettiva e procedimenti disciplinari (d.lgs. n. 545/1992, art. 24, commi 2-bis, 2-ter)

### *A. Procedura di reclutamento*

Le procedure concorsuali per l'immissione in magistratura tributaria, stabilite dalla legge n. 130/2022, prevedono un concorso gestito dalla Commissione di esame nominata dall'organo di autogoverno della magistratura tributaria (CPGT) (art. 4 d.lgs. n. 545/1992). **Il MEF non ha alcun potere di nomina del giudice, ma si limita a tradurre in DM le scelte operate dalla Commissione di esame, con la graduatoria finale ratificata dall'organo di autogoverno** (d.lgs. n. 545/1992, art. 9). All'esito della procedura concorsuale, al solo fine di garantire al magistrato tributario gli effetti sul suo status giuridico ed economico, il contenuto della delibera di nomina del CPGT è riproposto, senza alcun margine di modifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nel decreto di nomina del magistrato adottato dal Ministro (d.lgs. n. 545/1992, art. 9). Lo schema sopra descritto ricalca quello delle procedure previste per l'immissione dei vincitori di concorso nella magistratura ordinaria, che vede coinvolti analogamente il CSM quale organo di autogoverno della magistratura ordinaria e il Ministero della giustizia.

Al CPGT, inoltre, spetta in via esclusiva la valutazione dei giudici, anche ai fini della progressione in carriera. L'articolo 11 del d.lgs. n. 545/92, come modificato dall'intervento legislativo di riforma, ha confermato che la titolarità delle procedure di assegnazione e di trasferimento degli incarichi, a cui è connessa una necessaria valutazione del giudice tributario, è attribuita esclusivamente al CPGT. **Il MEF provvede alla sola ratifica delle delibere adottate dal CPGT sulle suddette procedure con l'adozione di un decreto del Ministro per i necessari adeguamenti dello status giuridico ed economico del giudice tributario**. La procedura sopra descritta ricalca puntualmente quella prevista per l'assegnazione, trasferimento e valutazione dei magistrati ordinari

che vede coinvolto il CSM, titolare della procedura, e il Ministero della giustizia che adotta un decreto del Ministro per le necessarie modifiche dello status giuridico ed economico del giudice ordinario.

### *B. Organo di autogoverno*

Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, organo di autogoverno dei giudici tributari, è stato oggetto di intervento con la riforma, ampliando il ruolo e le funzioni ad esso attribuite, proprio al fine di rafforzare l'indipendenza della nuova magistratura tributaria.

Il personale in servizio presso il CPGT appartiene al ruolo MEF ma **la gestione organizzativa, e quindi il suo efficiente utilizzo, spetta esclusivamente all'organo di autogoverno, il quale è dotato per legge di una autonomia organizzativa e contabile** (d.lgs. n. 545/1992, art. 24 e art. 29-bis)**.** In sostanza, il personale in servizio presso il CPGT viene gestito autonomamente dall'organo di autogoverno; ciò comporta che concretamente detto organo assegna il personale ai propri uffici e fornisce le necessarie direttive per lo svolgimento dei compiti istituzionali, sulla base di criteri stabiliti dai propri regolamenti. Ne consegue che **il MEF non ha alcun potere decisionale sull'organizzazione e gestione del personale assegnato al CPGT**.

In ordine alla disciplina delle elezioni del CPGT in sede di prima applicazione della riforma, si fa presente che un emendamento approvato all'AS 564 riguardante la conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*", ha abrogato la riserva, contenuta nell'articolo 8, comma 5, della legge n. 130/2022, dei quattro rappresentanti del Consiglio, che avrebbero dovuto essere eletti distintamente tra i magistrati provenienti dalla magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare, in quanto transitati nella magistratura tributaria a seguito dell'interpello gestito dall'organo di autogoverno ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge n. 130/2022. La nuova disposizione approvata con l'emendamento di cui sopra risolve i dubbi interpretativa sulla concreta applicazione delle diposizioni contenute nel citato articolo 8, comma 5, della legge n. 130/2022, che avrebbe potuto generare contenziosi e rimessioni alla Corte Costituzionale.

Da ultimo, è utile rappresentare che è in corso una valutazione politica per l'adozione di una norma che istituisca il ruolo autonomo del personale amministrativo presso il CPGT, sottraendolo dal ruolo del personale amministrativo del Ministero dell'economia e delle finanze.

### C. *Attività ispettiva e procedimenti disciplinari*

Sono stati istituiti presso il CPGT l'Ufficio ispettivo e l'Ufficio del massimario nazionale, i cui componenti, scelti tra i magistrati e giudici tributari, sono nominati dall'organo di autogoverno (artt. 24 e 24-bis d.lgs. 545/92).

L'Ufficio ispettivo, disciplinato da un apposito regolamento (risoluzione CPGT n. 2/2023), svolge funzioni di controllo dell'operato di soggetti appartenenti alla giurisdizione tributaria nei limiti posti dalla legge e nel rispetto del principio di salvaguardia dell'esercizio autonomo della funzione giurisdizionale, mediante attività di accertamento imparziale ed oggettivo di situazioni e comportamenti oggetto di segnalazione o rilevati in via autonoma, nonché della regolarità delle condotte tenute nell'adempimento dei doveri d'ufficio. Detto ufficio quindi tenuto a segnalare al CPGT eventuali anomalie. Con la delibera n. 441 del 28 marzo 2023, il CPGT ha indetto l'interpello per la selezione di n. 6 Componenti chiamati a comporre l'Ufficio Ispettivo di cui all'art. 24 commi 2, 2 bis e 2 ter D.Lgs. 545/92.

Con riguardo all'Ufficio del massimario, il CPGT ha adottato di recente il regolamento di organizzazione (delibera CPGT n. 158/2023), con il quale sono stati stabiliti i requisiti che devono possedere i 16 magistrati e giudici tributari per lo svolgimento delle relative funzioni. Con successiva delibera del 28 febbraio 2023, n. 309, l'organo di autogoverno ha pubblicato l'interpello per la selezione di 15 componenti e 1 direttore dell'ufficio del massimario nazionale della giustizia tributaria.

Il supporto tecnico e amministrativo dei due nuovi uffici è fornito dal personale in servizio presso il CPGT; a tal fine, la riforma ha previsto l'immissione di 25 funzionari per lo svolgimento di dette nuove funzioni. Al riguardo, si rappresenta che l'assunzione dei predetti funzionari dovrebbe avvenire entro luglio 2023 a seguito dello scorrimento della graduatoria recentemente pubblicata del bando Ripam-MEF pubblicato in GU n. 104 del 31 dicembre 2021, relativo a 58 unità di funzionari destinati agli uffici di segreteria delle Corti di giustizia tributaria.

Quanto, invece, ai procedimenti disciplinari, l'iniziativa dell'azione spetta, ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. n. 545/92, unicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero al Presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado con riguardo ai giudici tributari in servizio presso le Corti presenti nella regione di competenza. La segnalazione del Presidente della Corte - che dà

avvio al procedimento in esame - è indirizzata all'ufficio della disciplina presso il CPGT, che ne segue l'iter fino alla eventuale irrogazione della sanzione disciplinare al giudice tributario per le violazioni individuate puntualmente nell'art. 15 del d.lgs. n. 545/92. **Il MEF, al pari del Ministero della giustizia per le sanzioni irrogate dal CSM ai giudici ordinari, provvede alla sola ratifica della sanzione deliberata dal CPGT** con l'adozione di un decreto del Ministro per i necessari adeguamenti dello status giuridico ed economico del giudice tributario.