

Alla c.a. della
II Commissione Giustizia
(*com_giustizia@camera.it*)
VI Commissione Finanze
(*com_finanze@camera.it*)
presso la Camera dei deputati
LORO SEDI

Oggetto: memoria con osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante “*Disposizioni in materia di ordinamento della giurisdizione tributaria*” (Atto n. 419).

Ecc.me Commissioni in indirizzo,

lo scrivente procede a fornire le richieste osservazioni, premettendo, fin d’ora, che le stesse saranno inevitabilmente sintetiche, in ragione del limitato tempo a disposizione e si focalizzeranno, dunque, sulla coerenza sistematica della riforma rispetto alle caratteristiche proprie della realtà e della prassi giudiziaria tributaria, alla luce della esperienza accumulata, come componente della suddetta Magistratura, in circa tredici anni di servizio, di cui gli ultimi quattro con funzioni apicali, dapprima, in qualità di presidente di sezione presso la Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Benevento e, successivamente, di presidente della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado della Spezia.

Sin d’ora, posso affermare che le esaminande disposizioni concernenti lo stato giuridico, l’ordinamento e la responsabilità disciplinare dei magistrati tributari meritano una valutazione complessivamente favorevole, in quanto completano il processo di riforma avviato con la legge 31 agosto 2022, n. 130, dando piena attuazione al criterio direttivo di cui all’articolo 19, comma 1, lettera m-bis), della legge delega n. 111 del 2023, volto ad uniformare, nei limiti della compatibilità, l’ordinamento della magistratura tributaria a quello della magistratura ordinaria.

L'intervento legislativo presenta, infatti, un'impostazione organica e sistematica, poiché non introduce meri interventi puntuali di coordinamento, ma definisce, per la prima volta, uno statuto completo del magistrato tributario professionale, disciplinandone in maniera unitaria il ruolo, lo stato giuridico, le garanzie, il regime delle incompatibilità, le modalità di cessazione del rapporto di impiego, il trasferimento d'ufficio, il procedimento disciplinare e il sistema delle responsabilità.

Viene, così, colmata una significativa lacuna dell'assetto delineato dalla legge n. 130 del 2022, che aveva istituito la magistratura tributaria professionale senza completarne il relativo ordinamento. Lo schema di decreto realizza, pertanto, il definitivo consolidamento del processo di professionalizzazione della magistratura tributaria, destinata progressivamente a sostituire il modello storicamente fondato sulla magistratura onoraria.

Merita particolare apprezzamento la scelta del legislatore delegato di assumere quale modello ordinamentale di riferimento quello della magistratura ordinaria, recependone, con gli adattamenti resi necessari dalla specialità della giurisdizione tributaria, gli istituti fondamentali. Tale tecnica normativa consente di evitare ingiustificate differenziazioni tra magistrature professionali chiamate entrambe ad esercitare la funzione giurisdizionale, assicurando una sostanziale omogeneità di disciplina sotto il profilo delle garanzie di indipendenza, delle incompatibilità, della responsabilità disciplinare e delle garanzie del rapporto di impiego.

In tale prospettiva, risultano particolarmente significative l'istituzione del ruolo unico nazionale dei magistrati tributari, la disciplina della formazione permanente, il rinvio alle disposizioni vigenti per i magistrati ordinari in materia di requisiti generali, decadenza, dimissioni, riammissione in servizio, dispensa dal servizio e trasferimento d'ufficio, nonché la previsione di specifiche garanzie partecipative e difensive nei procedimenti incidenti sullo status del magistrato.

Parimenti condivisibile appare il riassetto della materia disciplinare, costruito attraverso un sostanziale recepimento del modello delineato dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109. La tipizzazione degli illeciti, la graduazione delle sanzioni, la disciplina del procedimento, il riconoscimento del pieno contraddittorio e delle garanzie difensive, nonché la riaffermazione del

principio secondo cui l'attività di interpretazione delle norme e quella di valutazione del fatto e delle prove non costituiscono fonte di responsabilità disciplinare, salvo i casi tassativamente previsti, rappresentano elementi idonei ad assicurare un equilibrato temperamento tra autonomia della funzione giurisdizionale ed esigenze di responsabilità del magistrato, in piena continuità con i principi elaborati per la magistratura ordinaria.

Si condivide, tuttavia, l'opportunità, già segnalata in sede di audizione dai rappresentanti del Consiglio di presidenza, di apportare modifiche alle disposizioni afferenti alla decadenza dei magistrati tributari. Come rilevato in quella sede, invero, nello schema di decreto, infatti, tramite la tecnica del rinvio mobile viene inclusa tra le ipotesi di decadenza dall'impiego la sopravvenuta perdita dei requisiti per l'originaria assunzione di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 545/92, ossia *“essere cittadini italiani; avere l'esercizio dei diritti civili e politici; non aver riportato condanne per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari.”*

La parte relativa alle contravvenzioni, così formulata, comprenderebbe ipotesi punite anche solo a titolo colposo, prevedendo, quindi, la decadenza anche in ipotesi di condanna per fattispecie contravvenzionali, automaticamente e senza le garanzie previste dal procedimento disciplinare.

Analogamente, si condivide il rilievo, ivi formulato, circa la disparità che si riscontra anche in relazione alla previsione di decadenza per “condanne per delitti comuni non colposi” di cui sempre alla lett. c) dell'art. 7 d.lgs. n. 545/92 per espresso rinvio dell'art. 12.

La materia, per la magistratura ordinaria, è disciplinata, com'è noto, dall'art. 12 co. 5 d.lgs. n. 109/2006 che originariamente contempla(va), tra le altre ipotesi di rimozione, la *“condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice”*, previsione, però, espunta dall'ordinamento, giusta sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2024, in ragione di principi di “effettività” e “necessarietà” di una valutazione in concreto sulla proporzionalità fra gravità della condotta e sanzione da comminare.

Per un magistrato ordinario, infatti, una condanna in sede penale non produce mai un'automatica destituzione, che può essere disposta solo a seguito di previo procedimento disciplinare (cfr. art. 4 d.lgs. n.109/2006).

Anche quanto previsto nello schema di decreto in merito all'incompatibilità sulla base del territorio potrebbe rivelarsi troppo rigida, determinando, anche questa fattispecie, una disparità di trattamento rispetto alle altre magistrature professionali.

La norma introduce, infatti, un trattamento deteriore rispetto a quello previsto all'art. 18 RD n. 12/1941 per i magistrati ordinari, applicabile anche ai magistrati amministrativi. Per questi ultimi, la fattispecie di incompatibilità assume una dimensione regionale esclusivamente in ragione dell'ambito territoriale della loro competenza. Tale impostazione non appare estensibile alla magistratura tributaria la cui competenza è strutturata su base provinciale o (in prospettiva) interprovinciale.

Ciò detto, l'impianto complessivo della riforma si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di giurisdizione tributaria, che ha progressivamente valorizzato il percorso di professionalizzazione della magistratura tributaria quale strumento di rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice speciale.

La Corte Costituzionale ha, invero, già riconosciuto che le innovazioni introdotte dalla legge n. 130 del 2022 costituiscono un significativo progresso verso un sistema maggiormente conforme ai principi costituzionali di autonomia e imparzialità della funzione giurisdizionale. Le disposizioni oggi introdotte si pongono, allora, in linea di continuità con tale orientamento, completandone il disegno ordinamentale.

Pur nel quadro di una valutazione ampiamente favorevole, non mancano, tuttavia, alcuni ulteriori profili suscettibili di maggiore riflessione, ancorché non tali da incidere sulla complessiva condivisibilità dell'intervento.

Sotto un primo profilo, potrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se il frequente ricorso a rinvii generalizzati alle disposizioni previste per la magistratura ordinaria, ancorché “nei limiti della compatibilità”, assicuri nel tempo un sufficiente grado di certezza applicativa.

La tecnica del rinvio dinamico comporta, infatti, che eventuali future modifiche dell'ordinamento giudiziario ordinario possano automaticamente riflettersi sulla disciplina della magistratura tributaria, pur in presenza di peculiarità organizzative e funzionali non sempre perfettamente sovrapponibili. Una più puntuale individuazione delle disposizioni richiamate potrebbe contribuire a rafforzare la chiarezza del quadro normativo.

In secondo luogo, l'ampliamento delle competenze attribuite al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, cui vengono affidate nuove e rilevanti funzioni in materia di ruolo unico, incompatibilità, trasferimenti, procedimenti disciplinari e gestione dello status dei magistrati, rappresenta certamente un significativo rafforzamento dell'organo di autogoverno.

Potrebbe, tuttavia, risultare opportuno verificare che tale ampliamento trovi adeguato supporto sotto il profilo delle risorse organizzative e amministrative, affinché l'incremento delle attribuzioni non incida sull'efficienza complessiva dell'attività istituzionale del Consiglio.

Può, inoltre, osservarsi come lo schema continui a riservare al Ministero dell'economia e delle finanze un ruolo non marginale nell'adozione di numerosi provvedimenti concernenti il rapporto di servizio dei magistrati tributari, pur nel quadro di un sensibile rafforzamento delle competenze del Consiglio di Presidenza.

Sebbene si tratti di una soluzione coerente con l'attuale assetto ordinamentale, potrebbe rappresentare un utile spunto di riflessione, anche in prospettiva evolutiva, la possibilità di un ulteriore rafforzamento dell'autonomia amministrativa dell'organo di autogoverno, in linea con il progressivo processo di piena assimilazione della magistratura tributaria alle altre magistrature professionali.

Tale profilo assume particolare rilievo anche alla luce delle considerazioni formulate dalla Commissione europea nella Relazione sullo Stato di diritto 2025, nella quale è stato evidenziato come

il ruolo del Consiglio di Presidenza risulti ancora in parte condizionato dall'attuale assetto organizzativo incardinato presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

La creazione del Dipartimento della giustizia tributaria separato rispetto al Dipartimento delle finanze non risolve il persistente problema della indipendenza/terzietà della magistratura tributaria dovuta principalmente all'inquadramento della magistratura professionale all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ancora, il potenziamento delle strutture del Consiglio di presidenza e il distacco dai poteri organizzativi, funzionali e anche informatici del Ministero sono necessari per una reale affermazione dell'autonomia della magistratura.

Potrebbe, infine, risultare opportuno valutare l'introduzione di una più articolata disciplina transitoria, volta a regolare espressamente l'applicazione delle nuove disposizioni ai procedimenti amministrativi e disciplinari già pendenti, nonché alle situazioni soggettive in corso alla data di entrata in vigore del decreto, così da prevenire possibili incertezze interpretative nella fase di prima applicazione della riforma.

Parimenti, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento la disciplina del trasferimento d'ufficio, la quale, pur mutuando il modello della magistratura ordinaria, si inserisce in un contesto caratterizzato da una rete di uffici giudiziari significativamente più contenuta sotto il profilo territoriale.

In tale prospettiva, potrebbe risultare opportuno verificare se gli strumenti previsti assicurino un adeguato bilanciamento tra le esigenze organizzative dell'amministrazione della giustizia tributaria e la tutela delle posizioni personali e familiari dei magistrati interessati, anche alla luce del futuro riassetto della geografia giudiziaria tributaria, espressamente rinviato ad un successivo intervento normativo.

Al fine di attuare una piena equiparazione della magistratura tributaria alle altre magistrature professionali, andrebbe, poi, previsto l'accesso ai magistrati tributari, in possesso della laurea in

giurisprudenza, alla partecipazione ai concorsi di secondo grado (i.e. referendario Tar e Corte dei conti; Consigliere di Stato, ecc.).

Le considerazioni che precedono, si ribadisce, non appaiono tali da incidere sulla complessiva valutazione favorevole del provvedimento, il quale realizza un significativo avanzamento nel processo di consolidamento della magistratura tributaria quale magistratura professionale, rafforzandone le garanzie di autonomia, indipendenza e imparzialità attraverso una sostanziale assimilazione al regime ordinamentale della magistratura ordinaria, coerentemente con i principi della legge delega e con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Nei surriferiti termini si rimettono le richieste osservazioni.

Con ossequio.

Roma, data della firma.

Pres. Aurelio Laino