
Organi della giurisdizione tributaria revisionata - Riforma della giustizia tributaria, p. 1

di [Maurizio Villani](#)

Publicato il 13 Agosto 2019

Quali sono le **novità relative agli organi della giurisdizione tributaria** nella proposta di riforma del processo tributario?

Lo spiega, con questo secondo articolo di approfondimento sul tema, l'Avv. Maurizio Villani.

Dopo aver introdotto il [contesto in cui nasce la proposta di Riforma della giustizia tributaria](#), si procede col descrivere le caratteristiche degli organi della Speciale Giurisdizione Tributaria Revisionata.

Indice

- Organi della giurisdizione tributaria revisionata
- Composizione dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie
- Presidenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie
- Giudici tributari togati
- Giudici delle corti di appello tributarie
- Nomina dei giudici tributari onorari (GTO)
- Formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti
- Tribunale tributario e corte di appello tributaria in composizione monocratica

Organi della Speciale Giurisdizione Tributaria Revisionata

La speciale giurisdizione tributaria revisionata è esercitata (in forma autonoma ed indipendente nel territorio nazionale) dal giudice onorario tributario, dai Tribunali Tributari, dalle Corti di Appello Tributarie, con le relative sedi distaccate, e dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, secondo criteri di efficienza e di professionalità.

Le controversie tributarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, il cui valore, determinato ai sensi dell'art. 12, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 546 del 1992, **non superi tremila euro**, sono decise dal Giudice Onorario Tributario.

L'ufficio del Giudice Onorario Tributario **ha sede territoriale presso ogni Tribunale Tributario** e può essere articolato in sezioni. L'appello contro le sentenze del Giudice Onorario Tributario si propone al Tribunale Tributario.

I Tribunali Tributari hanno sede territoriale (circoscrizione) presso i Tribunali Ordinari e le Corti di Appello Tributarie hanno sede territoriale (distretto) presso le Corti di Appello.

È importante che le attuali Corti di Appello non perdano la sede delle Corti di Appello Tributarie per evitare quanto, per esempio, è accaduto a Lecce, sede attuale di Corte di Appello.

Infatti, il TAR di Bari, con la sentenza n. 836/2019 pubblicata il 17 giugno 2019, nel rigettare il ricorso presentato dall'Ordine degli Avvocati di Lecce, aveva confermato la validità del Decreto Presidenziale n. 48 "Assegnazione appelli emesso in data 05 novembre e notificato al sovrascritto Ordine Territoriale in data 12/11/2018 con cui è stato disposto il trasferimento presso la sede centrale di Bari di tutti gli appelli

iscritti a ruolo nell'anno 2015 nelle Sezioni distaccate di Lecce e di Taranto per i quali non è stata ancora fissata udienza”.

Di conseguenza, tutti gli appelli presentati a Lecce nel 2015 presso la Sezione distaccata di Lecce (n. 1848 in 317 faldoni) oggi sono stati trasferiti ed assegnati a Bari, creando gravi disagi ai cittadini contribuenti ed ai loro difensori sia per quanto riguarda il problema delle distanze e dei relativi costi sia per quanto riguarda la tempistica, tenendo conto che oggi a Lecce si stanno regolarmente discutendo gli appelli presentati nel 2016.

Secondo il TAR di Bari, peraltro oggetto di impugnativa al Consiglio di Stato da parte dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, le Sezioni staccate, per legge, non sono un organo giudiziario autonomo e distinto dalla sede centrale, ragion per cui il riassetto organizzativo delle sezioni staccate sotto il profilo della redistribuzione dei carichi di lavoro non comporterebbe alcuna lesione del principio del giudice naturale, attesa l'unicità dell'ufficio e l'adozione di un criterio generale ed astratto di riparto degli affari.

In sostanza, presso le attuali circoscrizioni di Corti di Appello devono avere sede, e non essere semplici sezioni staccate, le Corti di Appello Tributarie.

I giudici tributari applicano le disposizioni processuali di cui al decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 e successive modifiche ed integrazioni per l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità.

Per quanto non disposto dalla legge, i giudici tributari applicano le disposizioni del codice di procedura civile, anche con l'impiego dell'analogia (utilizzata anche per i procedimenti disciplinari).

L'organizzazione e la gestione dei giudici tributari è affidata esclusivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di assicurare la terzietà ed imparzialità dell'organo giudicante, ai sensi dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione.

La magistratura tributaria costituisce la quinta magistratura, autonoma, speciale e indipendente, rispetto alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e militare (Il Sole 24 Ore di martedì 19/02/2019).

La vera novità avviene proprio sul diverso piano della disciplina dell'organizzazione ordinamentale dei giudici tributari.

Infatti, si prevede che l'organizzazione e la gestione dei giudici tributari è affidata esclusivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per rispettare la terzietà ed imparzialità, anche all'apparenza, dell'organo giudicante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, rimasto sino ad oggi inattuato nel settore tributario.

Oltretutto, oggi, il Presidente del Consiglio dei Ministri già esercita l'alta sorveglianza sulle Commissioni Tributarie e sui giudici tributari (art. 29, primo comma, D.Lgs. n. 545/92).

Il riferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato, peraltro, fatto in precedenza nei seguenti **disegni di legge**:

- n. 4755/2018 presentato alla Camera dei Deputati dall'On.le Rocco Palese (FI) il 21/11/2017;
- n. 243/2018 ripresentato tal quale al Senato in data 10/08/2018 dal Sen. Luigi Vitali (FI);
- n. 759/2018 presentato al Senato il 07/08/2018 dal Sen. Nannicini (PD);
- n. 1521/2019 presentato alla Camera dall'On.le Vita Martinciglio (M5S) in data 21 gennaio 2019.

Invece, altre proposte legislative prevedevano:

- l'abolizione della giurisdizione tributaria ed il trasferimento del relativo contenzioso nell'ambito della magistratura ordinaria (disegno di legge n. 3734/2016 presentato alla Camera dei Deputati l'08/04/2016 dai deputati On.li Ermini, Ferranti, Verini ed altri);
- il trasferimento alla Corte dei Conti (proposta di legge n. 2438/2016 presentato il 09/06/2016 al Senato dal Sen. Naccarato).

Le suddette proposte, però, **non sono accoglibili perché si pongono in aperto contrasto con l'attuale assetto costituzionale rimasto invariato** (VI disposizione transitoria e finale della Costituzione).

Inoltre, anche il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, con il documento del 22/11/2018 *“Proposte di riforma degli organi speciali di giurisdizione tributaria”* ritiene, giustamente, **indispensabile che il ruolo dei giudici tributari sia trasferito dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dovendo il giudice non solo essere ma anche apparire indipendente.**

Infine, la nuova organizzazione giustifica la nuova e corretta denominazione di Tribunali Tributari e di Corti di Appello Tributarie (non parlandosi più di Commissioni Tributarie), denominazione che appare più consona e legittima alle nuove funzioni giudiziarie e niente affatto inibita sul piano costituzionale.

Non bisogna dimenticare che l'art. 10, primo comma, della Legge Delega n. 23 dell'11 marzo 2014, purtroppo rimasta inapplicata, prevedeva la terzietà dell'organo giudicante.

Nel frattempo, l'attuale Governo all'art. 3, primo comma, lett. t), del Disegno Legge recante deleghe in materia di semplificazione, riassetto normativo e codificazione, presentato il 04 febbraio 2019, ha previsto la riforma della giustizia tributaria e del sistema tributario e contabile dello Stato.

Oltretutto, la **terzietà ed imparzialità del giudice tributario** è auspicata anche dal Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, On. Antonio Leone, che in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario Tributario 2019 ha scritto nella relazione che *“Nell'attualità, invece, sotto il profilo dell'apparenza pare registrarsi un deficit di autonomia”*.

Gli stessi concetti, peraltro, erano stati ripresi dalla precedente Presidenza della Giustizia Tributaria proprio prendendo spunto dal succitato art. 10 della Legge Delega n. 23/2014 (articolo dell'Avv. Ubaldo Perrucci in Bollettino Tributario n. 19/2014).

Infine, per un'analisi storico-giuridica **rinvio al mio libro** “*La riforma della giustizia tributaria*” edito dalla Nuova Editrice Universitaria (NEU), giugno 2019, come pubblicato sul mio sito www.studiotributariovillani.it

Composizione dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie

Al Tribunale Tributario e alla Corte di Appello Tributaria è preposto un presidente, che presiede anche la prima sezione.

L'incarico di presidente del Tribunale Tributario e della Corte di Appello Tributaria ha durata quinquennale a decorrere dalla data di esercizio effettivo e non è rinnovabile.

Il presidente, in caso di assenza o di impedimento, è sostituito nelle funzioni non giurisdizionali dal presidente di sezione con maggiore anzianità nell'incarico e, in caso di pari anzianità nell'incarico, dal presidente di sezione più anziano di età.

A ciascuna sezione sono assegnati un presidente, un vicepresidente e due giudici tributari.

Ogni collegio giudicante, se non è a composizione monocratica, è presieduto dal presidente della sezione o dal vicepresidente e giudica con numero fisso di tre votanti.

Se in una sezione mancano i componenti necessari per costituire il collegio giudicante, il presidente designa i componenti di altre sezioni, con decreto motivato valido per un periodo massimo due mesi.

Dal 1° luglio 2019 il processo tributario è divenuto per tutti telematico e prevede una serie di novità di cui sarà interessante valutare l'evoluzione e l'applicazione operativa.

Tra le novità di maggior pregio rientra certamente l'udienza a distanza in video-forum, introdotta dal decreto fiscale 2019 (art. 16, comma 4, D.L. n. 119/2018) che ha previsto per i professionisti, i contribuenti ed i funzionari pubblici la possibilità di chiedere che la discussione in pubblica udienza possa avvenire, appunto, a distanza.

In attesa dei provvedimenti del Direttore Generale delle Finanze che stabiliranno le regole tecnico-operative dell'udienza a distanza, il Ministero ha precisato che il collegamento audio visivo deve assicurare la contestuale effettiva reciproca visibilità delle persone presenti nei luoghi e la possibilità di udire ciò che viene detto.

Di conseguenza, nell'organizzazione delle udienze si deve tenere conto del processo tributario telematico.

Presidenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie

I presidenti dei Tribunali Tributari sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico su base regionale, per titoli ed esami orali per accelerare lo svolgimento del concorso stesso e non ritardare l'entrata in vigore della riforma.

I presidenti di sezione dei Tribunali Tributari sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico, come sopra.

Sulla irrinunciabile professionalizzazione del giudice quale elemento determinante della tutela giurisdizionale dei diritti si è più volte pronunciata la Corte di Cassazione (da ultimo, sentenza n. 8053 del 07 aprile 2014 a Sezioni Unite).

Oltretutto, già la precedente legge delega n. 23 del 2014 (purtroppo rimasta inapplicata) prevedeva il “*rafforzamento della qualificazione professionale dei componenti delle Commissioni tributarie, al fine di assicurarne l’adeguata preparazione specialistica*”, nel quadro di una prospettiva di crescita dello spessore della tutela giurisdizionale del contribuente con l’assicurata terzietà dell’organo giudicante (Cassazione, a Sezioni Unite, con la sopracitata sentenza n. 8053/2014).

I presidenti delle Corti di Appello Tributarie sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico, come sopra.

I presidenti di sezione delle Corti di Appello Tributarie sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico, come sopra.

È istituito il ruolo autonomo della quinta magistratura tributaria, distinto dalla magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare sia per quanto riguarda il trattamento economico sia per quanto riguarda lo sviluppo di carriera, ai sensi di quanto disposto da un regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il numero massimo nazionale di giudici tributari è di **800 (ottocento) unità**.

Attualmente i giudici tributari sono 2792, di cui il 53,3 % di togati ed il 46,7% di non togati con un'età media di 61 anni (*Il Sole 24 Ore* del 12/07/2019).

È opinione condivisa quella secondo cui **l'approdo finale da raggiungere è quello di un giudice a tempo pieno, professionale, in grado di assicurare autonomia, terzietà ed indipendenza della funzione giudicante**; appunto per questo è necessario il concorso pubblico.

Bisogna partire da una figura di un giudice che sia professionale, **non un giudice prestato a tempo parziale**, che ha tutt'altra esperienza e tutt'altra formazione.

L'importante è che i giudici tributari, una volta vinto il concorso, siano:

- a tempo pieno;
- sempre più professionali e specializzati;
- sottoposti all'obbligo di formazione continua;
- retribuiti in misura predeterminata dalla legge, al pari di quanto previsto per i giudici appartenenti alle altre giurisdizioni ed incentivati economicamente in dipendenza della partecipazione a determinati corsi di formazione particolarmente qualificanti.

A questo punto, è importante riportare quanto correttamente e giustamente scritto dal Prof. Franco Gallo nell'articolo pubblicato da *Il Sole 24 Ore* del 23 giugno 2018:

“L’obiettivo principale dovrebbe essere quello di trasformare il giudice speciale tributario in un giudice a tempo pieno, professionalmente competente, con un trattamento economico dignitoso e, soprattutto, rispondente ai principi di imparzialità, terzietà ed indipendenza”.

Questi concetti, peraltro, erano stati più volte sollecitati dai Professori Gian Antonio Micheli, Enrico Allorio, Enzo Capaccioli e Virgilio Andreoli.

Oltretutto, la svolta telematica del processo tributario rende ancora più anomala ed insostenibile la condizione giuridica attuale dei giudici tributari ed il loro isolamento, sul piano istituzionale, dalle altre magistrature “a tempo pieno”.

Giudici tributari togati (GTT)

I giudici, monocratici e collegiali, dei Tribunali Tributari sono selezionati mediante concorso pubblico a base regionale per titoli ed esami orali, ai sensi dell’articolo 97, quarto comma, della Costituzione. Sono inamovibili.

I candidati devono essere in possesso di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia e commercio.

Le modalità di svolgimento del concorso pubblico a base regionale sono stabilite da un regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le commissioni di esame a base regionale, nominate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sono formate da:

- un **magistrato**, consigliere di cassazione, che le presiede;
- un **professore ordinario di diritto tributario**;
- un **avvocato tributarista**, ai sensi della legge del 31 dicembre 2012 n. 247 e decreto del Ministero della Giustizia n. 144 del 12 agosto 2015, iscritto all'albo speciale dei cassazionisti da almeno venti anni (eventualmente, tenendo conto del parere del Consiglio di Stato n. 1347 del 02 maggio 2019, articolo de Il Sole 24 Ore di venerdì 26/07/2019 e di sabato 27/07/2019);
- un **dottore commercialista** iscritto all'albo da almeno venti anni.

La partecipazione alle cessate commissioni tributarie provinciali è titolo preferenziale in caso di parità di votazione.

In caso di morte, cessazione dalle funzioni per raggiunti limiti di età o per decadenza, i nuovi giudici tributari sono nominati scorrendo la graduatoria del concorso già svolto sino ad esaurimento.

In ogni caso, nel corso degli anni deve essere previsto il rafforzamento della qualificazione professionale dei giudici tributari al fine di assicurarne l'adeguata preparazione specialistica.

“Una riforma così rilevante, e per di più non immediatamente percepibile come coerente attuazione del sistema normativo vigente, quale è quella dell'istituzione di uno speciale giudizio di legittimità in materia tributaria, esige una espressa, specifica e consapevole espressione di volontà legislativa. Mentre resta nel limbo del "non giuridico" ogni discorso sulla (mancanza di adeguata) "professionalità" del giudice tributario, che non reclama come ineludibile corollario logico una specialità del controllo di legittimità, ma semmai pone l'accento sulla irrinunciabile professionalizzazione del giudice quale elemento determinante della tutela giurisdizionale dei diritti (e in ciò sembra rientrare, a pieno titolo, la previsione dell'art. 10, comma 1, lettera b), n. 8), della

ricordata legge n. 23 del 2014, circa la doverosa ispirazione del legislatore delegato all'adozione di misure volte al «rafforzamento della qualificazione professionale dei componenti delle commissioni tributarie, al fine di assicurarne l'adeguata preparazione specialistica» nel quadro di una prospettiva di crescita dello spessore della tutela giurisdizionale del contribuente con l'assicurata terzietà dell'organo giudicante)»

(in tal senso, correttamente, Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 8053 depositata in cancelleria il 07/04/2014).

Giudici delle Corti di appello tributarie

I giudici, monocratici e collegiali, delle Corti di Appello Tributarie sono selezionati mediante concorso pubblico a base regionale per titoli ed esami orali, ai sensi dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione. Sono inamovibili.

I candidati devono essere in possesso di **laurea magistrale in giurisprudenza o in economia e commercio**, conseguita da almeno dieci anni.

Le modalità di svolgimento del concorso pubblico a base regionale sono stabilite da un regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le commissioni di esame a base regionale, nominate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, devono essere formate da:

1. un **magistrato**, consigliere di cassazione, che la presiede;
2. un **professore ordinario di diritto tributario**;
3. un **avvocato tributarista**, ai sensi della legge del 31 dicembre 2012, n. 247 e del regolamento di cui al Decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015, n. 144, iscritto all'albo speciale degli avvocati cassazionisti da almeno venti anni (eventualmente, tenendo conto del parere del Consiglio di Stato n. 1347 del 02 maggio 2019, articolo de Il Sole 24 Ore di venerdì 26/07/2019 e di sabato 27/07/2019);
4. un **dottore commercialista** iscritto all'albo da almeno venti anni.

La partecipazione alle cessate commissioni tributarie regionali è titolo preferenziale in caso di parità di votazione.

In caso di morte, cessazione dalle funzioni per raggiunti limiti di età o per decadenza, i nuovi giudici tributari sono nominati scorrendo la graduatoria del concorso già svolto sino ad esaurimento. Esaurita la graduatoria, si indice un nuovo concorso sempre a base regionale.

In ogni caso, nel corso degli anni deve essere previsto il rafforzamento della qualificazione professionale dei giudici tributari al fine di assicurarne l'adeguata preparazione specialistica.

Presso ogni Corte di Appello Tributaria è istituito un ufficio del massimario che provvede a rilevare, classificare ed ordinare in massime le sentenze pronunciate nel distretto.

Nomina dei giudici tributari onorari (GTO)

I **Giudici Tributari Onorari** sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in conformità alla deliberazione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Ove non diversamente disposto, ai Giudici Tributari Onorari si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 116 del 23 luglio 2017, in quanto applicabili.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono disciplinate le modalità per il procedimento di **nomina**, per le **incompatibilità**, per lo svolgimento del **tirocinio** ed i criteri per l'attribuzione dei **titoli di preferenza**.

Ai Giudici Tributari Onorari è corrisposta l'**indennità** di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (tenendo conto delle eventuali modifiche a seguito dell'intesa raggiunta tra 14 associazioni rappresentative della Magistratura Onoraria e del Ministero della Giustizia, come pubblicato da Italia Oggi di sabato 09 marzo 2019).

Un incarico onorario a tutti gli effetti, che potrebbe impiegare i nuovi giudici onorari per non più di due giorni a settimana, assolutamente compatibile con altre attività remunerative.

La annosa questione dello Statuto della Magistratura Onoraria pare ora trovare una soluzione politica, con la predisposizione del decreto delegato che completa la riforma avviata con la legge n. 57/2016 e che dovrebbe essere approvata in uno dei prossimi Consigli dei Ministri (Italia Oggi di venerdì 19 luglio 2019 e di lunedì 29 luglio 2019).

Le **controversie tributarie** di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, **il cui valore**, determinato ai sensi dell'art. 12, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 546 del 1992, **non superi tremila euro**, sono decise dal **giudice onorario tributario**.

L'**ufficio** del giudice onorario tributario ha **sede territoriale presso ogni tribunale tributario** e può essere articolato in **sezioni**.

L'**appello** contro le sentenze del giudice onorario tributario si propone al **tribunale tributario** (intervista al Sottosegretario al MEF Bitonci pubblicata da Italia Oggi di sabato 13 luglio 2019).

Attualmente sono 152.488 le liti fiscali sotto i tremila euro, pari al 40,8% di tutte le liti fiscali pendenti a fine 2018 (Il Sole 24 Ore di giovedì 11 luglio 2019).

Formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti

Il **presidente di ciascun Tribunale Tributario e di ciascuna Corte di Appello Tributaria**, all'inizio di ogni anno, stabilisce con **proprio decreto** la **composizione** delle sezioni in base ai criteri fissati dal Consiglio della giustizia tributaria per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Il **presidente di ciascuna sezione**, all'inizio di ogni anno, stabilisce il **calendario delle udienze** e, all'inizio di ogni semestre, la **composizione dei collegi giudicanti** in base ai criteri di massima stabiliti dal Consiglio della giustizia tributaria.

Ciascun collegio giudicante deve tenere udienza **almeno due volte a settimana**.

Il presidente di ciascun Tribunale Tributario e di ciascuna Corte di Appello Tributaria indica una o più delle sezioni che, nel **periodo di sospensione feriale dei termini processuali**, procedono all'esame delle domande di sospensione cautelare dell'atto impugnato o della sentenza impugnata.

Alla data del **31 marzo 2019** le controversie tributarie **pendenti, pari a 366.282**, sono **inferiori del 10,42% rispetto al 31 marzo 2018** e rilevano un trend in costante diminuzione.

Nelle **Commissioni Tributarie Regionali**, gli appelli pervenuti nel medesimo periodo, pari a 13.096, risultano **in calo del 18,39%**.

Nelle **Commissioni Tributarie Provinciali** la quota di giudizi completamente favorevoli all'ente impositore si è attestata al **46%**, per un valore complessivo di 1.928,08 milioni di euro, mentre quella dei giudizi completamente favorevoli al contribuente è stata di circa del **30%**, per un valore di 919,55 milioni

di euro.

Nelle **Commissioni Tributarie Regionali** la quota di giudizi completamente favorevoli all'ente impositore del **44%**, per un valore complessivo di 1.632,37 milioni di euro, mentre quella dei giudizi completamente positivi nei confronti del contribuente è stata di circa il **36%**, per un valore complessivo di 966,36 milioni di euro (articolo di Italia Oggi di venerdì 21 giugno 2019).

Nell'anno 2018 la **durata media del processo tributario in primo grado** è stata di **689 giorni** (miglioramento di 68 giorni rispetto al 2017).

Invece, sempre per l'anno 2018, la durata media del processo **in secondo grado** è stata di **856 giorni** (peggioramento di 84 giorni rispetto al 2017), come segnalato nell'articolo di Italia Oggi di sabato 15 giugno 2019.

In ogni caso, per quanto riguarda la durata dei processi tributari, bisogna far presente che, salvo rare eccezioni, **manca totalmente la fase istruttoria**.

Infatti:

- difficilmente viene nominato un **consulente tecnico d'ufficio** (CTU);
- difficilmente i giudici tributari esercitano tutte le **facoltà di accesso, di richieste di dati, di informazioni e chiarimenti** conferite agli uffici tributari ed all'ente locale da ciascuna legge di imposta (art. 7, primo comma, D.Lgs. n. 546/92 e artt. 32 e 33 D.P.R. n. 600/73 e artt. 51 e 52 D.P.R. n. 633/72).

Invece, **con giudici professionali a tempo pieno sicuramente sarà rivalutata la fase istruttoria**, persino con la possibilità di dedicare un'udienza ad hoc.

Infatti, una volta revisionata l'organizzazione giurisdizionale della giustizia tributaria, si può anche pensare di modificare ulteriormente il processo tributario, adattandolo alla nuova organizzazione senza allungare troppo i tempi di approvazione legislativa.

Si può seguire **l'esempio della riforma del codice di procedura civile**, la cui disciplina processuale è stata tenuta ben distinta dalla disciplina ordinamentale dell'apparato giudiziario, altrove regolamentato.

Tribunale Tributario e Corte di Appello Tributaria in composizione monocratica e il Giudice Tributario Monocratico (GTM)

Il Tribunale Tributario e la Corte d'Appello **giudicano in composizione monocratica nelle seguenti controversie:**

- a. di **valore non superiore a trentamila euro**, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992;
- b. relative alle **questioni catastali di cui all'articolo 2**, comma 2, decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992;
- c. **giudizi di ottemperanza** senza alcun limite di importo;
- d. negli altri **casi tassativamente previsti** dalla legge.

Le controversie per le quali la legge prevede il previo esperimento del **reclamo-mediazione** sono decise da un **giudice monocratico**, innanzi al quale è attivata la procedura di reclamo mediazione anche al fine di **deflazionare il contenzioso tributario**.

In questo modo, **si evita che a decidere sulla mediazione sia lo stesso organo impositore**, anche se con diverso ufficio.

Il Tribunale Tributario e la Corte di Appello Tributaria non devono decidere sempre in composizione monocratica, perché è bene che cause di valore superiore a 30.000 euro (che tra sanzioni ed interessi arrivano ad oltre 70.000 euro!) siano oggetto di consultazione ed approfondimento da parte di un organo collegiale, dando così **maggiori garanzie alle parti processuali**.

Innanzitutto al giudice collegiale e monocratico sono abilitati alla difesa i **professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546**. Non è prevista alcuna esclusione professionale.

La figura del giudice tributario monocratico è **attualmente prevista** dall'art. 70, comma 10-bis, D.Lgs. n. 546/1992 per il **giudizio di ottemperanza relativo al pagamento di somme di importo fino a 20.000 euro** e comunque per il pagamento delle spese di giudizio.

Oltretutto, la composizione monocratica era prevista dall'art. 10, primo comma, lett. b), n. 2, della Legge Delega n. 23 dell'11 marzo 2014 per controversie di modica entità (**delega purtroppo mai attuata**).

L'**Autorità Nazionale Anticorruzione**, nel documento in consultazione di aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, con particolare riferimento alle Commissioni Tributarie ha scritto:

“Nel corso del tavolo di lavoro si è evidenziata la composizione mista delle Commissioni di cui fanno parte sia giudici togati che soggetti appartenenti a categorie professionali assai diversificate, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 545/1992, e che potrebbero presentare, in talune ipotesi, profili di conflitti di interesse rispetto alle attività ordinariamente svolte.

In proposito, è stato rilevato che la composizione estremamente eterogenea delle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali potrebbe essere un elemento di vulnerabilità delle stesse per pressioni di interessi impropri e, comunque, elemento tale da non garantire sempre decisioni dei contenziosi tra loro coerenti sul territorio.

Ciò potrebbe anche pregiudicare l'affidamento del contribuente in un giudizio equo.

In questa ottica, si è inoltre valutata favorevolmente l'opportunità di predisporre misure di trasparenza degli orientamenti delle Agenzie e delle Commissioni

Tributarie su questioni interpretative della normativa per rendere, tra l'altro, maggiormente conoscibili gli esiti dei contenziosi e favorire un'applicazione omogenea della disciplina di settore sul territorio.

Alla luce di quanto sopra e tenuto conto dell'incidenza delle decisioni sui diritti dei privati e delle imprese, l'Autorità in questa sede si può limitare ad auspicare un intervento del legislatore volto a rideterminare l'ambito delle professionalità idonee ad esercitare la funzione giurisdizionale attribuite alle Commissioni Tributarie.

Una riflessione più ampia potrebbe riguardare la riforma dell'intero sistema della giurisdizione tributaria, al fine di riservare tale funzione a giudici in possesso di una preparazione specifica, a garanzia della imparzialità ed indipendenza dell'organo giudicante e di ridefinire le regole del processo nel rispetto dei principi fissati dall'art. 111 della Costituzione, anche con riferimento alle procedure deflative del contenzioso.”

Nel prossimo articolo di approfondimento della proposta di Riforma della Giustizia Tributaria, si analizzeranno più dettagliatamente i [requisiti dei giudici tributari](#), dalla nomina alle responsabilità.

*A cura di Maurizio Villani
Avvocato Tributarista in Lecce
Patrocinante in Cassazione*

Agosto 2019