

Proposta ex art. 10, comma 2, legge n. 195 del 1958 al Ministro della giustizia finalizzata ad una modifica normativa che permetta la costituzione straordinaria e temporanea di appositi collegi giudicanti speciali in Corte di cassazione, cui affidare in maniera programmata lo smaltimento dell'arretrato di procedimenti pendenti in materia tributaria.

(Delibera del 15 marzo 2017)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 15 marzo 2017, ha adottato la seguente delibera:

“Il Consiglio, esaminata la documentazione della pratica in oggetto, rileva quanto segue.

1. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, il Primo Presidente della Corte di cassazione, pure richiamando il contenuto dell'analogo 'grido di allarme' lanciato all'inizio del precedente anno giudiziario, è tornato a rimarcare come, a fronte di un flusso costante di ricorsi in cassazione, stabilizzatosi nell'ultimo quinquennio sulla media annua di 83.000 unità, di cui 53.000 penali e 30.000 civili, e di un costante impegno dei magistrati della Corte ad incrementare la produttività, con un significativo aumento dei tassi di definizione, resta ancora elevatissimo il numero dei procedimenti pendenti, assestatosi ad oltre 105.000 unità.

In tale contesto, è stata sottolineata “la peculiare imputazione del 38% delle sopravvenienze annue (oltre 11.000) e del 47% dell'intera pendenza civile (oltre 50.000) alla sezione tributaria, la quale, nonostante gli encomiabili sforzi della struttura e l'impiego di risorse supplementari, riesce a definire un numero di procedimenti molti dei quali pendenti da oltre quattro anni, nemmeno pari alle sopravvenienze”.

E' fuor di dubbio che la situazione attuale sia il frutto di una serie di non felici scelte fatte in passato. A partire dalla decisione di riservare la giustizia tributaria a giudici speciali (pure ritenuta dalla Consulta compatibile con i principi della Carta fondamentale: v. C. cost. n. 215 del 1976, n. 196 e n. 217 del 1982) si è sviluppato un sistema ordinamentale 'atipico' che ha visto la giurisdizione in questa materia attribuita nei gradi di merito ad organi non professionali speciali - per giunta gestiti, sotto l'aspetto organizzativo, dal Ministero dell'economia - e, in sede di legittimità, alla Corte di cassazione civile. In seguito, l'eliminazione nel 1996 della Commissione tributaria centrale, che all'epoca aveva già dimostrato di non essere in grado di effettuare un efficace filtro del contenzioso, avendo accumulato in quell'anno un arretrato di ben 460.000 fascicoli, e la conseguente possibilità di proporre ricorso per cassazione direttamente avverso le sentenze delle Commissioni regionali, ha inevitabilmente determinato un aumento esponenziale delle pendenze presso la Suprema Corte: dopo la costituzione nel 1999 di una apposita sezione addetta al settore, la quinta sezione civile, il numero dei ricorsi presentato ogni anno si è andato via via incrementando, con un aumento delle pendenze passate dalle circa 2.500 unità nel 1999 alle oltre 30.000 nel 2003.

2. E' di tutta evidenza come la situazione creatasi abbia oramai i caratteri della assoluta emergenzialità, perché espressione di un inarrestabile *trend* in crescita, essendo stato rilevato come, “secondo una proiezione simulata degli odierni dati al 2020 e al 2025, il contenzioso tributario finirebbe per comporre il 56% e, rispettivamente, il 64% della complessiva pendenza della Cassazione civile”.

La Presidenza della Corte di cassazione ha adottato, in un'ottica di autoriforma, una serie di apprezzabili accorgimenti organizzativi per tentare di fronteggiare tale emergenza: si vuol fare riferimento, in particolare, all'adozione di provvedimenti di applicazione alla sezione tributaria di magistrati di altre sezioni civili e persino penali, per lo svolgimento di udienze straordinarie; all'istituzione di un'unità di supporto alle cancellerie composta da dieci militari della guardia di finanza particolarmente esperti, incaricati della catalogazione informatica dei ricorsi pendenti, ma non ancora spogliati, in ragione delle questioni oggetto di impugnativa; all'adozione presso la

sezione tributaria di un nuovo modulo organizzativo per lo spoglio in maniera da favorire una pronta fissazione dei processi e la predisposizione di ruoli di udienza a carattere “omogeneo”, per consentire una “unitaria trattazione delle cause connesse o relative a questioni analoghe” e per evitare “contrastanti di giurisprudenza”; nonché all’indicazione di prescrizioni per i ricorrenti, ora tenuti ad una descrizione più puntuale dell’oggetto dell’atto di impugnazione.

Pur potendosi riconoscere la positività di tali accorgimenti, posto che nel 2016 la sezione tributaria della Corte ha visto aumentare il numero dei provvedimenti definitivi, passati da 6.476 a 8.551 unità, con un incremento del 32,04%, non vi è dubbio che si sia trattato di soluzioni organizzative che non hanno inciso, né potevano farlo, sull’arretrato, in ragione dell’elevatissimo numero di ricorsi nel frattempo sopravvenuti.

3. Molteplici sono le proposte formulabili per cercare di dare una soluzione adeguata alla situazione innanzi descritta.

Vi sono, invece, due ragioni che giustificano una iniziativa specifica riservata a fronteggiare questa situazione emergenziale, con lo scopo di una eliminazione decisa di quell’arretrato.

La prima è che tale esorbitante ‘fardello’ di ricorsi pendenti, incidendo in termini significativamente negativi sui numeri generali del lavoro della Suprema Corte, rischia di mettere in pericolo la stessa funzione di indirizzo nomofilattico della Cassazione civile, dunque il ruolo istituzionale ed il compito che l’ordinamento le assegna in termini di assicurazione della esatta osservanza e dell’uniforme interpretazione della legge, e dell’unità del diritto oggettivo nazionale. Ruolo tanto più esiziale in un settore nel quale una stabile formazione di orientamenti giurisprudenziali serve anche a dare certezza ai rapporti giuridici e, dunque, ad indirizzare le iniziative dell’amministrazione fiscale e le scelte dei cittadini contribuenti.

La seconda ragione è che dare una risposta in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia in questa materia soddisfa anche un bisogno di riequilibrio nelle voci del sistema macroeconomico nel nostro Paese, tenuto conto che, come evidenziato da studi di settore, il valore globale dei ricorsi pendenti in cassazione è pari a circa 7,7 miliardi di euro: dato, questo, di palese rilievo, solo che si pensi come, in media, i provvedimenti della Corte favorevoli all’amministrazione finanziaria dello Stato siano pari al 72% del totale. Il ripristino della funzionalità della sezione tributaria della Corte viene, perciò, incontro, come si è scritto, alla grande ‘questione fiscale’, a quelle finalità di “equità e democrazia distributiva correlate alla peculiare funzione nomofilattica in un comparto che assorbe una quota assai significativa del prodotto interno e della ricchezza nazionale, e che tocca direttamente tutti i cittadini e tutte le imprese.”

Occorre, dunque, chiedersi se sia seriamente praticabile una iniziativa legislativa che garantisca un eccezionale e temporaneo impiego di ‘risorse’ esterne alla Corte, da destinare alla eliminazione, in un arco temporale definito, di quell’arretrato.

4. Come osservato dall’Ufficio Studi e documentazione di questo Consiglio, “la costituzione di appositi collegi giudicanti speciali in Cassazione (...) cui affidare lo smaltimento dell’arretrato di procedimenti pendenti in materia tributaria deve essere immaginato alla stregua di intervento straordinario e temporaneo, finalizzato ad alleggerire il carico gravante sulla Suprema Corte ed a consentirle di affrontare con maggiore agio le sopravvenienze.

Una sorta, dunque, di *task force* con la ‘mission’ di azzerare o quantomeno ridurre sensibilmente, con riferimento ad una specifica materia ed applicando delle regole “speciali”, cioè diverse da quelle che ordinariamente regolano il funzionamento del giudice di legittimità, il fardello che impedisce a quest’ultimo di operare in modo pienamente funzionale.

Uno schema, questo, non nuovo all’ordinamento processual-civilistico, che ha avuto modo di sperimentarlo, nell’ultimo ventennio, in due distinte occasioni.

La prima risale al 1997, anno in cui il legislatore introdusse, all’art. 1, comma 2, della Legge n. 276, una normativa contemplante la nomina, per un periodo determinato, inizialmente individuato nei limiti del quinquennio, di mille “giudici onorari aggregati”, scelti tra avvocati anche se a riposo

e i magistrati a riposo, avvocati e procuratori dello Stato a riposo e professori universitari e i ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, destinati ad operare all'interno di "sezioni-stralcio", istituite nei tribunali ordinari ed incaricate, salvo alcune eccezioni, della definizione dei procedimenti civili pendenti alla data 30 aprile 1995. (...)

Ratio non dissimile ispirò il legislatore che, nel 2013 (con gli artt. 62-72 del D.L. n. 69/13, convertito nella legge n. 98/13), creò *ex novo* la figura del giudice ausiliario, magistrato onorario incaricato di comporre i collegi delle Sezioni civili delle Corti di appello al fine di contribuire alla definizione dei procedimenti pendenti. Il ricorso ai "giudici ausiliari in appello", nominati in numero di 400 e scelti nell'ambito di categorie analoghe a quelle da cui provenivano i già citati "giudici onorari aggregati", è scaturito dalla constatazione delle difficoltà della fase di appello, che, anche nel settore civile, costituisce, per come ormai comunemente riconosciuto, uno dei principali punti critici del sistema giudiziario italiano. (...) Anche in questo caso, dunque, l'intervento sui procedimenti pendenti è stata la conseguenza di più ampie riforme strutturali dei riti e dell'osservazione secondo cui condizione imprescindibile per l'efficace funzionamento del sistema di nuovo conio è il parallelo e straordinario intervento sull'arretrato, altrimenti destinato a rappresentare fattore di resistenza al dispiegarsi degli effetti dell'azione innovatrice.

Una opzione operativa che si incentra, in definitiva, sul triplice cardine della eccezionalità della situazione da fronteggiare, della temporaneità delle misure predisposte e della specialità della composizione dell'organo giudicante."

5. E' evidente, dunque, che la creazione di una siffatta *task force* in Cassazione deve rispondere ad analoghi parametri, dovendo di certo rispondere ad una situazione che, per quanto innanzi evidenziato, può considerarsi assolutamente eccezionale, nonché avere un ambito di operatività ben delimitato dal punto di vista cronologico (ad esempio, da tre a cinque anni), sì da sottolineare il carattere di temporaneità.

Una serie di cautele vanno, invece, riservate alla scelta dei componenti di tali collegi speciali – componenti da individuarsi in un numero congruo, di almeno 50 unità – che, se del caso con la istituzione di una apposita sezione tributaria (destinata a funzionare in sinergia con quella già esistente, sì da scongiurare 'scollamenti' negli orientamenti giurisprudenziali) dovrebbero occuparsi esclusivamente della eliminazione dell'arretrato dell'attuale sezione tributaria.

Anche se "la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 1/1983, con riguardo ad altra magistratura speciale acefala qual è la giurisdizione militare, implicitamente non ha escluso che sia rimessa alla scelta discrezionale del legislatore l'opportunità di istituire, anche nell'ambito della Corte di Cassazione, per specifiche materie, sezioni specializzate *ex art.* 108, comma 1, Cost., determinandone la composizione. anche con la partecipazione di "esperti" estranei all'ordine giudiziario", ragioni ordinarie e di sistema inducono a privilegiare una soluzione che preveda l'assegnazione di tali posti esclusivamente a magistrati professionali, evitando la costituzione presso la Suprema Corte di collegi composti da magistrati onorari ovvero non professionali.

Come condivisibilmente sottolineato dall'Ufficio Studi e documentazione, "in un momento storico in cui si propone da più parti di valorizzare ed esaltare la professionalità del giudice tributario si porrebbe, allora, in controtendenza un intervento che, fermo restando il concorrente impianto regolativo, interessasse il solo giudizio di legittimità relativo alle controversie tributarie ammettendo, per ragioni deflative, la loro devoluzione a giudici non professionali. Ciò, del resto, assume rilievo ancora più intenso ove si abbia a mente, da un canto, l'attuale composizione "mista" – in quanto aperta al contributo di giudici di estrazione non giuridica – degli organi della giurisdizione tributaria di merito e, dall'altro, la natura e la funzione del giudizio di legittimità. (Ciò considerata) ...l'imprescindibile sussistenza, in capo ai magistrati chiamati a svolgere funzioni di legittimità, dei requisiti attitudinali previsti dalla normativa costituzionale e primaria, che, come sopra delineato, induce ad escludere, per non conformità con l'art. 106 della legge fondamentale e col generale compito nomofilattico, di tutela dello *ius constitutionis*, nonché di indefettibile garanzia ultima del nostro sistema processuale, giusta il disposto di cui all'art. 111 co. 7 Cost.,

affidato dal Costituente alla nostra Corte suprema, la possibilità di inserire nei ranghi della Corte di cassazione, sia pure temporaneamente ed a fini specificamente individuati e circoscritti, soggetti diversi da magistrati appartenenti all'ordine giudiziario e, si badi bene, sottoposti ad un previo vaglio attitudinale e, per meriti insigni, da giuristi di estrazione accademica e forense (...)"

La costituzione di tali collegi speciali in Cassazione, con il compito temporaneo di occuparsi solo dei procedimenti pendenti presso la sezione tributaria alla data di entrata in vigore della riforma, servirebbe ad evitare l'applicazione di consiglieri di altre sezioni e dovrebbe essere riservata in via primaria a magistrati a riposo, che siano andati in pensione da non più di un certo numero di anni e che non abbiano una determinata età anagrafica, con il riconoscimento di una speciale indennità di funzioni.

Infine, va valutata la possibilità di stabilire che la presidenza di tali collegi speciali, destinati ad operare presso la sezione stralcio della Corte, venga affidata a consiglieri ora in servizio presso la Corte di cassazione e tabellarmente già assegnati alla sezione tributaria, in modo da assicurare un raccordo giurisprudenziale con l'attività dei collegi 'ordinari' che continueranno ad occuparsi dei procedimenti per i quali sia stata già fissata l'udienza, oltre che dei ricorsi per cassazione di nuova iscrizione.

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

di trasmettere la presente proposta al Ministro della giustizia perché adotti ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni al fine dell'introduzione di una apposita disciplina legislativa che permetta la costituzione straordinaria e temporanea di appositi collegi giudicanti speciali in Corte di cassazione, cui affidare in maniera programmata lo smaltimento dell'arretrato dei procedimenti pendenti in materia tributaria."

