



DL353/2003 (conv. in L 27/02/04 n. 46) art. 1 comma 1
DCB - Roma / Tariffa ROC Poste Italiane Spa Spedizione in Abb. postale

i'Opinione delle Libertà



Quotidiano ideato e rifondato da ARTURO DIACONALE -

SPECIALE GIUSTIZIA

Domenica 25 Settembre 2022

La proposta Belga: magistrati in galera

di VALTER VECELLO

Lo aveva detto 40 anni fa Leonardo Sciascia

Una buona idea, un ottimo suggerimento, viene dal Belgio: sono stati "incarcerati" 55 magistrati tra pubblici ministeri e giudici che, volontariamente, hanno scelto di sperimentare la vita dei detenuti. L'istituto di pena che si trova nella zona di Bruxelles è il carcere di Haren, una nuova struttura con una capacità di 1.190 detenuti che sarà inaugurata il 30 settembre. L'obiettivo è stato quello di comprendere meglio la vita quotidiana dei reclusi e cosa significhi essere privati della libertà personale. I magistrati hanno dovuto obbedire agli ordini e le istruzioni del personale carcerario, è stato tolto loro il cellulare, hanno mangiato gli stessi pasti e compiuto le stesse attività degli altri detenuti. Sono stati impiegati, tra l'altro, in cucina e in lavanderia. Sono stati trattati come veri e proprio prigionieri.

"I magistrati" - ha detto il ministro della Giustizia belga, Vincent Van Quickenborne - sanno ovviamente come funzionano le cose in un carcere, ma viverle in prima persona offre loro un'opportunità unica che può aiutarli a emettere sentenze con piena cognizione di causa". In Belgio, insomma, si fa quello che una quarantina d'anni fa aveva suggerito Leonardo Sciascia nella prefazione del libro "Storie di ordinaria ingiustizia", di Raffaele Genah e di chi scrive: ogni magistrato, dopo aver superato il concorso, mandato a un "soggiorno" di una settimana in un carcere, come quello napoletano di Poggioreale o il palermitano Ucciardone. Per vedere e capire.

Prima di chiudere questa nota, un riconoscimento a un magistrato. Giorni fa era in una platea di un cinema a Milano, ha seguito l'anteprima di un documentario, "Peso morto", di Francesco Del Grosso, che racconta dell'incredibile vicenda di Angelo Massaro, vittima di un tragico errore giudiziario: accusato per un omicidio mai commesso, ha scontato ben 21 anni di carcere prima di vedersi riconosciuta la sua innocenza. Quel magistrato non è responsabile di quella sentenza di condanna sbagliata. Tuttavia, ha chiesto di intervenire: in un minuto e mezzo si è scusato a nome dei suoi colleghi per quell'errore e i tanti che si consumano tra il silenzio e l'indifferenza generale. Quel magistrato si chiama Cuno Tarfusser ed è sostituto procuratore generale della Corte d'Appello di Milano. Gli si renda il merito che gli si deve.

Italia al voto per fare Giustizia

L'esito delle elezioni politiche ci farà capire dove andrà il Paese?



L'OPINIONE SRL



Servizi professionali specializzati
nella gestione di contenuti digitali,
gestione delle informazioni
e gestione documentale.

La selva oscura delle procedure burocratiche

In claris non fit interpretatio recita un antico adagio della dottrina giuridica, fatto proprio dai pensatori del periodo illuministico, fautori di un sistema normativo basato su poche, chiare e accessibili norme, onde evitare le oscillazioni interpretative che rendono il cittadino confuso e indifeso al venir meno della certezza della Legge. Le leggi, massimamente quelle costituzionali, debbono essere poche, chiare, coordinate e concise, altrimenti vale il vecchio adagio *Plurimae leges, maxima iniuria*.

Nella seduta dell'11 marzo 1947 all'Assemblea costituente Benedetto Croce rilevò che una delle ragioni per cui la redazione in corso della Costituzione non era del tutto felicemente riuscita, era dovuta dall'essere stata scritta da più persone (75 nel caso di specie); ma non si poteva imporre uno stile uguale per tutti, poiché, disse: "Tutto si potrà collettivizzare o sognar di collettivizzare, ma non certamente l'arte dello scrivere".

Compito del Legislatore dovrebbe essere quello di attenersi al richiamato aureo precetto della chiarezza; ma purtroppo nel nostro Paese, dopo l'esordio di quell'esempio di nitore logico, sistematico ed espressivo – pur con le riserve del Croce – che è stata la Costituzione, si è verificato un progressivo oscuramento del sistema "Legge", dovuto nei tempi recenti al susseguirsi incalzante di leggi, leggine, regolamenti, decreti e, in ultimo, alla conflittualità tra la legislazione statuale e regionale, e alla necessità di un'armonizzazione con quella europea.

"Dalle grandi cose alle cosette", per dirla ancora con il Croce: parliamo di atti normativi come quelli che a cascata si sono riversati in materia di Coronavirus sul cittadino-suddito. Appare utile qui ricordare che innanzi al noto principio che "la legge non ammette ignoranza", la Corte Costituzionale in varie sentenze riconobbe opportunamente al cittadino il diritto all'ignoranza della legge, tutte le volte che la stessa risultasse formulata in modo oscuro o contraddittorio.

Varie tappe segnarono il percorso dell'auspicata semplificazione lessicale e contenutistica, per la quale si impegnarono a far data da trent'anni or sono,

di TITO LUCREZIO RIZZO



sia esperti giuristi come Sabino Cassese, Franco Bassanini e Franco Frattini, che linguisti come Tullio De Mauro, per la redazione di codici o manuali di stile cui avrebbero dovuto uniformarsi gli apparati pubblici nel loro insieme: si trattò di iniziative volte a dar concretezza ai principi introdotti dalla nota ed ormai remota Legge n. 241, del 7 agosto 1990, mirante alla conoscibilità dell'azione amministrativa ed al diritto di accesso.

È generalmente noto che il "burocrate" è un linguaggio oscuro, in parte perché retaggio di antiche formule curiali ereditate dal passato (esempio: "Si significa alla Signoria Vostra..."), ma perlopiù perché la sua voluta inaccessibilità iniziativa, ne nasconde i reconditi significati alle masse, per conferire una maggiore (e sciagurata) autorevolezza

ai sacerdoti di ritualità immote nel tempo, consacrate nelle ricorrenti litanie del tipo del "si è sempre fatto così", "non si è mai fatto prima d'ora", "non ci sono precedenti...".

A partire dagli anni Novanta, grazie alle innovazioni cui si è fatto cenno, sembrò avviarsi l'attesa svolta, accentuata poi dalla direttiva 8 maggio 2002 emanata dall'allora ministro per la Funzione pubblica Franco Frattini, il quale così ne spiegò i principi ispiratori: "Le amministrazioni pubbliche utilizzano infatti un linguaggio molto tecnico e specialistico, lontano dalla lingua parlata dai cittadini, che pure ne sono i destinatari. Invece, tutti i testi prodotti dalle Amministrazioni devono essere pensati e scritti per essere compresi da chi li riceve, e per rendere comunque traspa-

rente l'azione amministrativa".

Una delle linee guida provvidamente presenti, era quella della flessibilità della forma, che doveva essere tanto più semplice, quanto meno istruiti sono i destinatari. Sotto il profilo strettamente lessicale, era suggerito di trovare la forma giuridica più semplice ed efficace per la redazione del testo nel suo insieme, anche evitando abbreviazioni e sigle, qualora fossero sconosciute ai più, nonché di scrivere periodi brevi e senza neologismi, parole latine o straniere (il Jobs act era ancora lontano a venire).

La semplificazione auspicata, rendendo ancor più il cittadino protagonista attivo e consapevole della "Res publica", avrebbe potuto consentire di superare quelle limitazioni dovute talora a scarsa cultura, che di fatto potevano discriminarlo nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento informato e puntuale dei doveri. Il 17 febbraio 2020 a Firenze la ministra della Funzione pubblica Fabiana Dadone e il presidente dell'Accademia della Crusca Claudio Marazzini, firmarono un accordo quadro per favorire il buon uso della lingua italiana nella comunicazione tra l'amministrazione e i cittadini, negli atti, nei documenti e nella corrispondenza dell'Amministrazione pubblica.

Tuttavia gli ultimi provvedimenti "a vista" ed "a pioggia" sul Coronavirus, sono stati l'esempio di una legislazione prolissa, oscura, intrinsecamente incoerente, che viene a costituire l'acquitrino ideale dove possono nuotare pesci grandi e piccoli, chiamati ad interpretarla in Malam partem contro il cittadino-suddito, o meglio contro il suddito-cittadino. Last but not least, la proliferazione di procedure defatiganti, come pareri, visti, autorizzazioni, nulla osta, per avviare una qualsivoglia attività imprenditoriale, commerciale, professionale, con le correlate lungaggini di una burocrazia elefantica ed autoreferenziale, appiattita di fatto come il terreno di coltura ideale per la mala pianta della corruzione, quale scorciatoia per non restare impantanati nel fango di un'incertezza che comporta pesanti ricadute psicologiche ed economiche per gli ardimentosi che aspirino ad addentrarsi nella selva oscura della burocrazia e del burocratese. connessi.

 L'Opinione srl



Servizi professionali specializzati
nella gestione di contenuti digitali,
gestione delle informazioni
e gestione documentale.

L'Opinione
delle Libertà
QUOTIDIANO LIBERALE PER LE GARANZIE,
LE RIFORME ED I DIRITTI CIVILI

IDEATO E RIFONDATO DA ARTURO DIACONALE

Registrazione al Tribunale di Roma
n.8/96 del 17/01/96

Direttore Responsabile: ANDREA MANCIA
Condirettore: GIANPAOLO PILLITTERI
Caporedattore: STEFANO CECE

AMICI DE L'OPINIONE soc. cop.
Impresa beneficiaria
per questa testata dei contributi
di cui alla legge n. 250/1990
e successive modifiche e integrazioni

IMPRESA ISCRITTA AL ROC N.8094

Sede di Roma - Circonvallazione Clodia 76/a -
00195 - ROMA - red@opinione.it

Amministrazione - Abbonamenti
amministrazione@opinione.it

Stampa: Centro Stampa Romano -
Via Alfano, 39 - 00191 - ROMA

CHIUSO IN REDAZIONE ALLE ORE 19:00

“Potenziare la filiera per cambiare il sistema”

Simonetta Matone, dal 1979 al 1980 è vicedirettore del carcere presso Le Murate a Firenze. Dal 1981 al 1982 è giudice presso il Tribunale di Lecco e dal 1983 al 1986 è magistrato di sorveglianza a Roma. Nel 1987 è nominata capo della Segreteria del ministro della Giustizia Giuliano Vassalli. Dal 2015 è Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma. Attualmente è Capogruppo della Lega in Campidoglio e candidata alla Camera dei deputati.

Con grande gentilezza e disponibilità ci concede una piacevole e illuminante intervista sull'attuale situazione del sistema giuridico in Italia e i suoi futuri e auspicabili miglioramenti.

Dottore, molti pensano che se vincessero il centrodestra alle prossime elezioni del 25 settembre il tema della giustizia, soprattutto carceraria, sarà affrontato in chiave solamente giustizialista.

“Io vorrei ricordare che Matteo Salvini è l'artefice della battaglia referendaria: il primo quesito riguardava proprio il mal funzionamento del meccanismo della custodia cautelare. Anche se non è stato raggiunto il quorum, il referendum ha prodotto un risultato importante proprio perché la maggior parte dei votanti (oltre il 65%) ha espresso il desiderio che il sistema giudiziario italiano venga riformato.

Ma il problema da risolvere è la gestione degli uffici giudiziari: servono grandi manager, competenti di giustizia ma al di fuori di un certo sistema, per rendere funzionale il pianeta giustizia. A cominciare dallo smaltimento degli arretrati. Il metodo Palamara ha dimostrato che gli uffici direttivi non vengono dati secondo metodi meritocratici ma in base a meccanismi oscuri o quanto meno dubbi, che seguono una logica spartitoria. La stessa non può premiare il merito, ma solo penalizzarlo. Questo è un problema da risolvere alla radice con una vera riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. Per esempio la proposta del sorteggio tra pari dei magistrati che devono andare al Csm va nella giusta direzione perché si annullano quegli accordi e correnti che fino ad oggi hanno bloccato il sistema.

di FEDERICO VESPA



La riforma attuale purtroppo è all'acqua di rose”.

Poi l'annoso problema delle custodie cautelari. Cosa ne pensa?

I tribunali di sorveglianza sono al collasso, la situazione è drammatica. Come l'immissione di nuovi magistrati va gestita in maniera sensata, perché serve personale a tutti i livelli. Lo svolgersi del processo implica una concatenazione di soggetti che vanno tutti potenziati; oggi l'avvocato è visto come un nemico del sistema giudiziario e non una figura che

collabora per ottimizzarne il funzionamento. Mi è stato segnalato che il tribunale di Roma, per esempio, può impiegare fino a 4 anni per pronunciarsi sulle misure alternative per i soggetti liberi, il che non è concepibile. Il tema giustizia ha mille sfaccettature, ma sono tutte interconnesse tra loro”.

Carlo Nordio ha parlato di depenalizzazione per i reati minori anche per non intasare inutilmente i tribunali.

“Io mi riporto alla battaglia referen-

daria, che credo spieghi molto bene la nostra posizione. Ovviamente la coalizione del centrodestra ha varie anime al suo interno, unite però da un comune intento. Personalmente tengo a ribadire la massima stima nei confronti di Nordio: apprezzo il lustro che ha dato alla nostra professione in qualità di magistrato, ne avessimo avuti di giudici come lui. Potenziare le misure alternative è importantissimo. Per farlo però, è necessario potenziare anche tutta la struttura che ruota intorno alle stesse: quindi gli uffici per l'esecuzione penale del Ministero della Giustizia, il servizio di assistenza sociale, e tutta la filiera che fa parte del pianeta dell'esecuzione penale che va resa più forte nella sua totalità.

Personalmente poi, sarei molto favorevole all'uso del concordato: il concordato in appello non è un rito alternativo e ci tengo a specificarlo; lo dice la dottrina, lo stabilisce la giurisprudenza. Una volta accertata la responsabilità del soggetto, presupposto necessario ed imprescindibile, il Pubblico Ministero si accorda con la parte sulla quantità di pena da infliggere. Andrebbe utilizzato maggiormente questo strumento in appello anche nel processo penale, come già avviene nel civile”.

Possiamo spiegare la differenza tra concordato e patteggiamento?

“La differenza consiste proprio nel fatto che il concordato prevede l'accertamento in primo grado della responsabilità del soggetto incriminato e l'accordo è solo sulla quantità della pena”.

Tornando al referendum: è stato scritto male e pubblicizzato peggio. Si tenterà nuovamente questa strada?

“No, va fatta la riforma della giustizia. Si cambierà proprio il sistema e la voreremo su questo”.

Berlusconi ha dichiarato che le sentenze di assoluzione in primo grado dovrebbero essere inappellabili. Che idea si è fatta in merito?

“Bisogna ragionare molto attentamente su questa soluzione, perché potrebbe astrattamente portare ad un numero più elevato di condanne. Ma questa è una delle tante soluzioni sulla quale ragionare con calma ed in maniera sensata”.

Uguaglianza di diritto contro uguaglianza di fatto

Confesso che non ho alcuna considerazione per l'uguaglianza materiale che i classici del liberalismo considerano “una pura idealizzazione dell'invidia”. Invece ho una fede assoluta e inesauribile nell'uguaglianza legale, benché non ne apprezzi l'espressione che sembra alludere o rinviare ad una straordinaria uguaglianza illegale. L'uguaglianza di fronte alla legge non è acquisizione britannica o francese o americana. No, la meravigliosa consapevolezza che agli uomini dovesse applicarsi la stessa legge è appartenuta ai Greci per primi. La chiamarono isonomia, che significò uguaglianza politica ovvero parità di diritti. Non mi stancherò di sottolineare che la democrazia, il potere politico nella polis spettante ugualmente a tutti i cittadini, è figlia dell'isonomia, non viceversa. L'isonomia significa anche eguale ripartizione del diritto di governare, dunque anche equilibrio politico. “Se siamo uguali dovettero pensare gli Ateniesi passeggiando nell'Agorà – comandare spetta a tutti”.

Sia la democrazia diretta, alla maniera dell'antica Atene, sia la democrazia rappresentativa, alla maniera dello Stato moderno, sono organismi che faticano a controllare il carattere genetico che le porta ad inseguire e privilegiare l'uguaglianza materiale pure a discapito dell'uguaglianza legale. Atene non finì male per la peste o la sconfitta ma cominciò ad infiacchirsi allorché i cittadini che l'avevano resa grande in ogni sen-

di PIETRO DI MUCCIO DE QUATTRO

so incominciarono a mungerla piuttosto che alimentarla.

Curiosamente, la degenerazione dell'isonomia in isomoria, divisione paritaria dei beni, è stata quasi ratificata dall'articolo 3 della Costituzione italiana, dove il primo comma si rifà correttamente all'isonomia classica, mentre il secondo sembra ispirato all'isomoria: un'assurdità logica e giuridica perché non è possibile perseguitare l'uguaglianza materiale o sostanziale, cioè la tendenziale parificazione delle posizioni economiche, senza violare l'uguaglianza legale o formale, a parte riuscire completamente in un sistema libero.

Nessun pensatore liberale classico ha mai negato l'obbligo morale, individuale e pubblico, di sovvenire gli ultimi impossibilitati a sostenersi. Tuttavia, la tutela delle posizioni sostanziali e particolari del “debole” senza la violazione della legge generale ed astratta va rivelandosi la cruna dell'ago che le moderne democrazie non riescono ad infilare. Quasi tutti quelli che lamentano la crisi della democrazia rappresentativa e del Parlamento appartengono, generalmente parlando, a partiti che la fomentano con le migliori intenzioni di aiutare il prossimo, ma non cristianamente o caritativamente. Scambiano la giustizia della politica con la giustizia del diritto. Pervertono l'isonomia in isomoria. Perdonano l'una senza ottenere l'altra. La

disuguaglianza legale, vituperata a parole od anche sinceramente, in buona fede, proliferata a misura che aumentano i tentativi di realizzare l'uguaglianza materiale.

L'uguaglianza di diritto è inconciliabile con l'uguaglianza di fatto in un sistema politico di libertà. Quanto più le azioni positive, che troppi sogliono ricavare non sempre a ragione dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, sono determinate dal miraggio dell'uguaglianza sostanziale, tanto più la libertà garantita dall'uguaglianza formale sancita dal primo comma del medesimo articolo viene sacrificata nei risultati a dispetto delle intenzioni e del diritto. “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...”, stabilisce il secondo comma.

Le azioni positive legittimate da tale disposizione sono quelle, e soltanto quelle, idonee a rimuovere gli ostacoli nel rispetto del primo comma, diversamente il principio di uguaglianza, ispiratore dell'intera Costituzione, viene violato o distorto. Le azioni positive, da considerare costituzionalmente autorizzate, non devono mirare ad un eguale trattamento materiale, ma a conferire pari dignità sociale. Diversamente le

azioni positive, oltre a violare l'uguaglianza di diritto, incrementano le disuguaglianze di fatto. Fanno il contrario dello scopo a cui sono preordinate. Inoltre, economicamente parlando, la reale situazione materiale complessiva delle persone è accettabile soltanto nei casi estremi.

I limiti di fatto alla libertà e all'uguaglianza, la cui rimozione viene affidata alla Repubblica, nondimeno sono un'indefinibile categoria programmatica. Individuarli specificatamente, caso per caso, eccita la fantasia interventista dei politici piuttosto che contenere gli eccessi di azioni positive. Le quali, sebbene costituzionalmente ingiustificate, risultano tuttavia elettoralmente vantaggiose a chi le adotta. E perciò adottate senza ritegno. La formulazione del secondo comma sembra, al contrario, frenare anziché incentivare le azioni positive. Come se fosse scritta così: “È compito della Repubblica rimuovere soltanto gli ostacoli...”.

Insomma, l'uguaglianza di diritto è sostanziale più dell'uguaglianza di fatto. Subordinare completamente la prima alla seconda costituisce del resto un'impresa impossibile nella società libera, dove invece la subordinazione è fomite di discriminazione legale e disuguaglianza materiale. Il declino dello Stato di diritto è concomitante con l'erosione dell'uguaglianza legale. Declino ed erosione sono sotto gli occhi di tutti o, almeno, di chi vede bene e sa dove guardare.

Giustizia tributaria: una riforma da completare

di ANGELO CONTRINO e FRANCESCO FARRI (*)

La giustizia tributaria attende in Italia una riforma compiuta da oltre cento-sessant'anni. Recenti "congiunzioni astrali" avevano fatto intravvedere la prospettiva concreta di tale compimento, ma la legge n. 130/2022, approvata dal Parlamento il 9 agosto e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 1º settembre, si è mostrata per larga parte una occasione sprecata, poiché è intervenuta soltanto su taluni dei profili che da decenni esigono risposta.

Fin dall'unità d'Italia gli organi investiti di competenza a conoscere le controversie tributarie, chiamati "Commissioni Tributarie", hanno dato vita a vere e proprie eccezioni rispetto al sistema giurisdizionale nel suo complesso, e rispetto al sistema di giustizia nei confronti degli atti della pubblica amministrazione in particolare. Sfuggite alla generalizzata abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo degli Stati preunitari, realizzata con la storica legge n. 2248/1865 allegato E, per effetto della clausola di salvezza contenuta nell'articolo 12 di essa, le Commissioni Tributarie hanno passato indenne anche l'introduzione della Costituzione repubblicana, per effetto della lettura conservativa che la Corte Costituzionale ha offerto della VI disposizione finale, nel senso che i giudici speciali preesistenti non dovessero essere necessariamente aboliti, ma semplicemente riorganizzati.

Tale riorganizzazione naturalmente non avvenne, al punto che alcune pronunce della Corte Costituzionale hanno addirittura negato alle Commissioni tributarie il carattere di veri e propri giudici, ciò che avrebbe privato l'intero comparto tributario della presenza di un giudice in senso tecnico, facendo tornare la situazione di questa branca dei rapporti con la pubblica amministrazione alla condizione preunitaria, e comunque anteriore all'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato nel 1889, quando il rapporto tra il cittadino e l'amministrazione non poteva essere conosciuto da un giudice terzo e imparziale, ma soltanto da organi interni alla stessa amministrazione. Essendo stata ritenuta sufficiente una miniriforma (quella di cui al Dpr n. 636/1972 e, poi, al Decreto legislativo n. 545/1992) per riabilitare le Commissioni come giudici speciali, esse si sono conservate sostanzialmente indenni con le loro radici nei sistemi preunitari.

Ciò ha comportato che, fino a oggi, le controversie aventi ad oggetto la legittimità e la fondatezza degli atti impositivi non sono state decise nei gradi di merito da giudici pienamente indipendenti e imparziali, quanto meno nella percezione esterna, trattandosi di giudici non professionali, cioè che svolgono l'attività essenzialmente nel tempo libero da altri impegni, e incardinati in una struttura organizzativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Considerato che la maggior parte delle controversie tributarie riguarda proprio rapporti di debito-credito di cui è titolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite la gestione dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Entrate Riscossione, è immediato avvedersi del cortocircuito che da decenni si ingenera: le cause tributarie sono state decise da un giudice incardinato nella struttura organizzativa di una delle parti in causa. Ovviamente, si sono adottati accorgimenti per tamponare la situazione, come il

rafforzamento del ruolo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e la progressiva riduzione del ruolo del ministro, ma è evidente il vulnus al principio dell'indipendenza, sicuramente quella percepita, che tale situazione si presta a generare.

Ciò si è tradotto da anni – come ammesso in recenti convegni da taluni giudici tributari di lungo corso e con posizioni apicali in senso all'organo di autogoverno – in una eccessiva attenzione della giustizia tributaria verso le istanze provenienti dall'amministrazione finanziaria. La circostanza, poi, che giudici tributari potessero essere nominati anche persone che nella vita svolgono l'attività di Pm ha acuito tale tendenza, per i possibili condizionamenti "professionali" derivanti dalla particolare funzione svolta. Per converso, la circostanza che giudici tributari potessero essere nominati anche geometri, ingegneri, periti agrari, architetti ha contribuito a ridurre la qualità giuridica delle decisioni, moltiplicando il contenzioso pendente nel grado di legittimità.

La mancanza di giudici tributari professionali di merito ha generato, altresì, la conseguenza che in Cassazione la materia tributaria sia trattata da magistrati, stavolta professionali, ma che nella vita giudicante si erano nella maggior parte dei casi trovati a trattare tutt'altre materie ed erano privi di esperienza specifica in materia tributaria, con la conseguenza che anche nel grado supremo la qualità delle decisioni non è stata sempre impeccabile. Il che ha comportato, specie negli ultimi anni di clima di guerra all'evasione, una forma di deferenza che si è talora manifestata, anche da parte loro, verso le istanze provenienti dall'amministrazione finanziaria, ma in quanto parte, in questa prospettiva, dello stesso Stato cui appartengono i medesimi magistrati di legittimità, ponendo sovente su un gradino superiore l'interesse fiscale rispetto ai diritti dei contribuenti.

In definitiva, si possono ricondurre a tre gruppi i profili dell'ordinamento della giustizia tributaria che richiedevano (e richiedono) un urgente intervento: l'introduzione di magistrati tributari professionali e a tempo pieno, al posto dei giudici tributari onorari; la possibilità per i magistrati tributari di accedere agli organici della Corte di Cassazione, in modo da costituire una sezione specializzata in materia tributaria che non sia tale soltanto nel nome (come l'attuale Quinta Sezione Civile) ma anche nella competenza dei giudici; la revisione del cordone ombelicale che lega gli organi di giustizia tributaria a una delle parti in causa e, quindi, l'incardinamento degli organi della giustizia tributaria, non più nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, bensì in quello del Ministero della Giustizia, come i Tribunali ordinari, o quanto meno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al pari degli altri giudici speciali come Tar e Corte dei Conti. A questi aspetti strutturali, tra quelli più urgentemente bisognevoli di riforma si aggiunge uno di carattere processuale, ossia il superamento di un ormai incomprensibile divieto di assunzione di testimonianze da parte del giudice tributario.

La legge n. 130/2022 ha affrontato unicamente il primo e gli ultimi di tali

aspetti, ma ha totalmente trascurato di misurarsi con gli altri due. Essa ha finalmente introdotto la figura del giudice tributario professionale a tempo pieno, selezionato per concorso al pari degli altri magistrati di carriera, ma non ha tranciato il legame col Ministero dell'Economia e delle Finanze, e non ha posto le basi affinché in Cassazione si occupino di tributi giudici realmente esperti della materia. Le Commissioni Tributarie, così, cambiano nome, diventando Corti di Giustizia Tributaria, ma non cambiano natura: non vengono risolti né i denunciati e oramai da tutti riconosciuti problemi di indipendenza e imparzialità percepita della giustizia tributaria, né i problemi attinenti alla composizione dei collegi giudicanti nel supremo grado di giudizio.

Si è di fronte a una riforma che coloro i quali hanno a cuore la giustizia in Italia non possono che salutare con soddisfazione per gli aspetti che ha affrontato, ma che è risultata timida e incompiuta, per non aver affrontato altri aspetti altrettanto urgenti e centrali che affliggono la struttura della giustizia tributaria. L'occasione di approvazione di questa riforma, inoltre, richiede di compiere alcune riflessioni. La prima è che, se lo vuole, il Parlamento italiano riesce a funzionare e ad approvare riforme anche senza bisogno di ricorrere allo strumento, ormai immancabile, della delega al Governo.

La seconda è che in materia tributaria i rapporti di forza tra Parlamento e Governo sono ancora sbilanciati a favore del secondo. Secoli di riserva di legge in materia tributaria, a partire dalla Magna Charta Libertatum, non sono bastati né a rompere gli indugi delle burocrazie fiscali ad accettare la giurisdizione come ogni altra pubblica autorità, né a far sì che il Parlamento liberasse il sistema da vecchi Privilegia fisci (il giudice tributario incardinato nello stesso Ministero titolare del credito tributario) senza aver prima ottenuto il placet dell'amministrazione finanziaria stessa. Invece, il Parlamento dovrebbe tornare a svolgere il proprio ruolo di garante dei cittadini contro gli ingiusti privilegi dell'amministrazione.

La terza riflessione si collega al fatto che la spinta all'approvazione di questa riforma, che comunque come si è detto risolve alcuni, ma purtroppo non tutti, i problemi più annosi della giustizia tributaria, è giunta dall'attesa dei fondi del Recovery Fund europeo. Tra le riforme che l'Italia doveva approvare in tempi rapidi per godere di una importante tranne dei fondi europei vi era, appunto, quella volta a migliorare la giustizia tributaria, e questa è stata la molla che ha convinto un Governo ormai dimissionario ad accelerare i tempi e un Parlamento ormai sciolto ad approvare una legge di riforma quanto meno con un giudice tributario professionale di carriera. Tutto ciò non rende grande onore alla gestione dei rapporti fisco-contribuenti che siamo stati in grado di garantire in Italia negli ultimi anni. In uno dei pochi ambiti della politica economica rimasto di pertinenza degli Stati, soltanto l'intervento europeo ha fatto muovere (almeno in parte) in quella giusta direzione che le istituzioni nazionali ben avrebbero potuto percorrere da sole, come da decenni i tributaristi richie-

dono. Così non è stato perché, specialmente dagli anni della crisi del debito del 2011, si è rafforzata smisuratamente – anche stavolta per stimolo europeo, a testimoniare una sorta di subalternità delle politiche nazionali pure in materia fiscale – la componente di strumenti di lotta all'evasione, senza porre adeguata attenzione alla garanzia dei contribuenti. Dove si sono recepiti istituti di garanzia del contribuente, come il contraddittorio preaccertativo, lo si è fatto in una prospettiva – quella della definizione "transattiva" della pendenza – a tutto vantaggio del fisco.

In questo modo il sistema tributario rischia di risultare sbilanciato, come un corpo tutto muscoli e niente (poche) difese immunitarie: se nell'immediato l'approccio muscolare può produrre dei risultati, a regime occorre un riposizionamento dell'equilibrio, per evitare disarmonie che a lungo andare danneggiano il corpo sociale. Il rapporto fisco-contribuenti, infatti, è al cuore del vivere civile ed è particolarmente delicato per la legittimazione delle istituzioni: così, il giusto contrasto a chi omette di compiere il proprio dovere di solidarietà nei confronti della collettività deve sempre svolgersi nel pieno rispetto delle garanzie e dei diritti che si deve a ogni amministrato, per evitare l'ingenerarsi di conseguenze controproducenti, di cui la storia della fiscalità è assai ricca. Soltanto un rapporto tributario socialmente percepito come giusto ed equo è in grado di garantire, al di là della minaccia della sanzione, quell'adesione sociale spontanea agli obblighi di contribuzione che è alla base del vivere civile delle società evolute, e può garantire quell'afflusso delle risorse necessarie per far fronte alle pubbliche spese che la rincorsa poliziesca all'evasione mai riuscirà a raggiungere stabilmente.

Vi è bisogno, adesso, di recuperare serenità nei rapporti tra fisco e contribuenti. Il che non vuol dire rilassamento nel contrasto all'evasione e alle frodi, bensì, sul piano sostanziale, definizione di un livello di contribuzione tributaria giusto ed equo per l'attuale contesto storico-sociale e per il difficile equilibrio che esso richiede nei rapporti tra necessaria spesa pubblica e necessaria disponibilità economica dei contribuenti, e sul piano procedurale definizione di un giusto equilibrio tra poteri dell'amministrazione e diritti dei contribuenti. E vi è bisogno che nel recupero della serenità nei rapporti tra fisco e contribuenti le istituzionali nazionali ritrovino quel ruolo di guida che il diritto riconosce loro, ma che negli ultimi anni è obiettivamente mancato.

L'auspicio è quindi che la legge n. 130/2022 non sia un punto d'arrivo circoscritto al fine di godere una tranne di fondi del Recovery Fund europeo, ma il preludio di una nuova stagione di garantismo nei rapporti tra fisco e contribuenti: nuova stagione che dovrà comprendere non soltanto il compimento della riforma della giustizia tributaria, rendendo autonomo il giudice tributario dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e aprendo gli organici della sezione tributaria della Cassazione ai magistrati provenienti dalla giustizia tributaria di merito, ma anche una molteplicità di altri aspetti sostanziali e procedurali che non possono, ormai, essere procrastinati.

(*) Tratto dal Centro studi Rosario Livatino



DIETRO IL CANCELLO



Gruppo idee - Via Fiesole 28 - 00138 Roma - tel. +39.06.32110146 - fax +39.06.93374460 - redazione.dietroilcancello@gmail.com