

IL PUNTO SU ... – SETTEMBRE 2021

Ufficio del processo anche per i giudici tributari?

di Adriana Salvati – 30 settembre 2021

Abstract

Il contributo esamina la disciplina introdotta dal D.L. n. 80/2021 e la mancata previsione dello strumento dell'Ufficio del processo nella giurisdizione tributaria.

Parole chiave: processo, organizzazione, riforma

Abstract

The contribution examines the discipline introduced by the D.L. n. 80/2021 and the failure to provide the instrument of the Office of the trial in the tax jurisdiction.

Keywords: trial, organization, reform

SOMMARIO: **1.** Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e l'organizzazione della giustizia. – **2.** Ufficio del processo e modello europeo. – **3.** Le prospettive per la giustizia tributaria.

1. Si sviluppa in questi giorni un ampio dibattito sugli effetti del PNRR e del D.L. n. 80/2021 in merito all'organizzazione della giustizia. Come è noto, il PNRR è un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito della strategia Next Generation EU: la riforma del sistema giudiziario è una delle riforme considerate "orizzontali" e "di contesto", e si pone l'obiettivo di rendere più ragionevole la durata dei processi, recuperando l'efficienza e l'efficacia del sistema giudiziario.

Tra gli obiettivi da raggiungere con il PNRR è inclusa espressamente la riforma della giustizia tributaria, intesa come uno dei prioritari interventi di riforma del nostro sistema giudiziario. Il PNRR osserva, da una parte, che in questi anni si è accumulato un arretrato preoccupante a livello di contenzioso tributario, e, dall'altro, che le decisioni adottate in Cassazione si traducono sovente nell'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni tributarie regionali, con conseguente ricadute negative in termini di rapidità e correttezza della risoluzione delle controversie. In questo contesto, l'obiettivo del PNRR per la giustizia tributaria consiste nella riduzione del numero di ricorsi dinnanzi alla Corte di cassazione e in una loro più rapida trattazione.

Su mandato del Ministro dell'Economia e del Ministero della Giustizia è stata formata una Commissione interministeriale di esperti, chiamata a pronunciarsi sulle criticità della giustizia tributaria e alla formulazione di misure e interventi normativi, le cui conclusioni sono sintetizzate nella relazione pubblicata il 30/6/2021. In via di estrema sintesi, in tale documento sono evidenziate le ben note criticità: i) la notevole complessità e variabilità della normazione, che influisce negativamente sulla certezza del diritto; ii) il deficit di conoscenze attorno alla giurisprudenza di merito; iii) la durata del processo; iv) l'insufficiente livello di specializzazione dei giudici; v) le dimensioni quantitative del contenzioso tributario; vi) la diffusa percezione d'una imperfetta indipendenza dei giudici tributari.

La Commissione ha sottolineato che, nell'ultimo decennio, l'arretrato dinanzi ai giudici di merito è diminuito nel primo grado (dal 2011 al 2021, del 70 per cento) (allegato n. II, p. 27), mentre ha subito un lieve incremento nel secondo grado (poco più del 2 per cento); il divario è evidente soprattutto al livello dei giudizi di legittimità che si svolgono dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione e l'arretrato, in costante incremento, ha raggiunto e superato la ragguardevole soglia dei 55.000 ricorsi, alcuni dei quali (5171) sono stati presentati in primo grado da più di un decennio. Le dimensioni dell'arretrato incidono naturalmente sulla complessiva durata dei procedimenti giudiziari.

Le conclusioni raggiunte dalla Commissione sono articolate ma sottolineano, in via principale, la evidente necessità di rafforzare la specializzazione dei giudici tributari, consolidandone l'indipendenza, e l'urgenza di intervenire per migliorare il giudizio di legittimità. Si sottolinea nella relazione che, al successo dell'azione riformatrice, possono concorrere alcune iniziative da attuarsi a monte e a valle: a monte, fra le precondizioni di un miglioramento della giustizia tributaria, vi è sicuramente il rafforzamento della certezza del diritto, rendendo più stabile la cornice normativa ed evitando che il contenzioso aumenti; a valle, vi è un'altra condizione concernente il personale amministrativo. Quest'ultimo aspetto è stato sottolineato dal PNRR ma soprattutto con riguardo alla giustizia civile, in relazione alla quale sono previsti significativi interventi di stampo organizzativo e, segnatamente, l'Ufficio del processo. La Commissione ha, quindi, evidenziato che analoghi strumenti sarebbero d'indiscutibile utilità anche per la giustizia tributaria.

Il quadro normativo che si è delineato, tuttavia, non include (almeno per ora) la giustizia tributaria nella rivoluzione organizzativa che l'Ufficio del processo dovrebbe attuare e che invece, proprio con riferimento al contenzioso tributario, potrebbe apportare significativi stravolgimenti non solo per la durata dei processi, ma per la qualità delle pronunce e per l'efficienza del sistema.

2. Il D.L. n. 80/2021 conv. in L. n. 108/2021, contenente Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha individuato lo strumento principale per la realizzazione degli obiettivi del Piano sulla giustizia nel modello organizzativo dell'Ufficio per il processo, cioè di quella struttura

organizzativa istituita nel 2014 con l'obiettivo di garantire la ragionevole durata del processo. Ed infatti l'attuazione piena dell'Ufficio del processo è inclusa espressamente tra le finalità delle misure dedicate al sistema giudiziario dal Piano stesso.

Si tratta, com'è noto, di un modello organizzativo già introdotto in via sperimentale dall'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Tale disposizione, inserendo l'art. 16-octies nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 179, prevede *«[a]ll fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»*, la costituzione, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, di strutture organizzative mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale, nonché dai giudici onorari di tribunale e dai giudici ausiliari presso le corti d'appello. Con il D.L. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 19, l'istituto è stato esteso, senza oneri di spesa, alla giustizia amministrativa, e con il D.Lgs. 13 luglio 2017, n.116, che aspirava alla Riforma organica della magistratura onoraria, si è prevista l'assegnazione dei giudici onorari di pace alla struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo».

La concreta operatività delle disposizioni schematizzate è stata, tuttavia, in varia misura influenzata dalla conclamata insufficienza delle risorse umane e strumentali, sicché solo oggi se ne recupera la centralità con il PNRR che ne ha ampliato gli orizzonti. Il Piano ribadisce il ruolo fondamentale dell'Ufficio per il processo che *«mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolare nelle attività preparatorie del giudizio»*. Viene perciò identificato l'obiettivo principale di *«offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali»*.

Ed infatti il Piano sottolinea che tale obiettivo sarà realizzato *«in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti)»*.

Il PNRR interviene, allora, per il reclutamento di numerose risorse umane in un nuovo Ufficio del processo, prevedendo un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato tramite procedure semplificate, con il dichiarato obiettivo di abbattere l'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali; ciò dovrebbe, peraltro, costituire *«occasione utile per acquisire formazione e maggiori competenze»* per migliaia di giovani laureati.

Questo "investimento" si giustifica *«anche alla luce dei positivi riscontri forniti dagli analoghi istituti presenti a livello europeo ed internazionale»* e tali riscontri possono

essere d'ausilio per comprendere il ruolo determinante che tale ufficio può assumere per il funzionamento della giustizia italiana.

Lo schema in questione è proprio dei «référéndaires» della Corte di Giustizia dell'UE e dei «law clerks» dei giudici federali e della Corte suprema degli Stati Uniti.

Si pensi, in particolare, all'organizzazione della Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo, essendo quest'ultima titolare, nel suo complesso, di «*un insieme di attribuzioni coessenziale all'esercizio del potere giurisdizionale*» (DE SANTIS DI NICOLA F., *Addetti al nuovo "ufficio del processo"* (artt. 11 ss. D.L. n. 80 del 2021) vs. *assistant-lawyers presso la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo: due modelli a confronto*, in *Il diritto processuale civile italiano e comparato*, online, 2021; BUFFA F., *Il Registry della Corte*, in Id., *Il ricorso alla Cedu e il filtro*, Vicalvi (FR), 2018, 30 ss).

Come noto, la Cancelleria della Corte EDU fornisce supporto giuridico e amministrativo alla Corte nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie ed ha il compito di trattare e preparare i ricorsi sottoposti alla Corte, in vista dell'adozione di una decisione o di una sentenza. A tal fine al suo interno operano i c.d. case-processing lawyers reclutati dal Consiglio d'Europa sulla base di concorsi pubblici: ogni sezione è coadiuvata da uno staff di case-processing lawyers coadiuvato da assistenti amministrativi e supportato da altri essenziali servizi della Cancelleria (ad es. ricerca giuridica, controllo linguistico, IT ecc.). Questo personale specializzato cura il fascicolo, analizza il ricorso e redige progetti di decisioni o sentenze, contribuendo in misura significativa al recupero di efficienza di tale istituzione.

Nello schema del D.L. n. 80/21 le funzioni degli addetti all'Ufficio del processo presentano diverse similitudini con questo tipo di struttura: per quanto riguarda le procedure di selezione, i requisiti professionali richiesti per gli addetti all'Ufficio per il processo previsti dalla declaratoria di cui all'Allegato II del decreto-legge prevedono un elevato grado di conoscenze teorico-pratiche del diritto civile e penale, sostanziale e processuale e lo svolgimento di attività di elevato contenuto tecnico-giuridico, di raccordo con il personale addetto alle cancellerie e di conoscenza delle applicazioni informatiche nonché, nell'ambito di direttive generali, una rilevante autonomia operativa (così si legge nei Considerato del Decreto ministeriale 26 luglio 2021).

Fermo restando che anche il nuovo "ufficio del processo" deve essere (come la Cancelleria della Corte EDU) al servizio dell'organo giudiziario nel suo complesso e non del singolo giudice nazionale, che non sceglie *intuitu personae* il suo assistente, sono definiti dal legislatore i relativi ruoli: l'art. 12 del d.l. n. 80/2021 detta le modalità di impiego degli addetti all'Ufficio per il processo, facendo rinvio all'Allegato II, numero 1, che definisce le attività di contenuto specialistico dovute dagli addetti all'Ufficio, ovvero «*studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto il giudice nel compimento della attività pratico/materiale o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di*

provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie».

Per quanto concerne la formazione, l'art. 16 del D.L. n. 80 del 2021 prevede che *«Il Ministero della giustizia assicura l'informazione, la formazione e la specializzazione»* dei nuovi addetti, *«individuando con decreto del Direttore generale del personale e della formazione specifici percorsi didattici, da svolgersi anche per via telematica»*. L'art. 17, infine, prevede attività di monitoraggio e valutazione.

Il 4 agosto 2021 sono stati pubblicati i due decreti attuativi del D.L. n. 80 che definiscono le regole per il reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo e danno avvio alla relativa procedura di assunzione. Il bando di concorso è stato recentemente pubblicato, sicché la macchina organizzativa dell'Ufficio del processo è effettivamente avviata.

3. Dinanzi all'attuazione di una tale riforma, occorre chiedersi quali siano le opportunità che si delineano per il processo tributario. Con riguardo alla giustizia tributaria, l'art. 11 del D.L. 80/2021 ha previsto che *«alla Corte di cassazione sono destinati addetti all'ufficio per il processo in numero non superiore a 400, da assegnarsi in virtù di specifico progetto organizzativo del primo presidente della Corte di cassazione, con l'obiettivo del contenimento della pendenza nel settore civile e del contenzioso tributario»*.

In sinergia con le conclusioni della Commissione interministeriale, che evidenziano le criticità in termini di durata del giudizio di legittimità, il legislatore ha quindi previsto l'intervento dell'Ufficio del processo nella giurisdizione tributaria ma limitatamente al giudizio di Cassazione. E questo perché anche il riferimento del PNRR alla riforma della giustizia tributaria sembra essenzialmente limitato alla necessità di intervento sulle criticità del giudizio di legittimità.

Tuttavia va rilevato che il mandato conferito alla Commissione di esperti è stato più ampio e ha riguardato il complessivo assetto della giurisdizione tributaria e lo stesso Piano ha evidenziato la necessità, anche per l'amministrazione della giustizia tributaria, del *«potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti)»*.

E la stessa Commissione, in conclusione dei lavori, accenna alla necessità di estendere l'Ufficio del processo anche alla giurisdizione tributaria, sottintendendo che la sua istituzione avrebbe una significativa rilevanza anche nel giudizio di merito.

Sono note le molteplici criticità della giustizia tributaria e le diverse e articolate soluzioni proposte, anche dalla Commissione interministeriale, che dovrebbero comportare soprattutto radicali interventi nel sistema di reclutamento, formazione e retribuzione dei giudici tributari, così come è evidente che tali riforme non sono di rapida attuazione. In questo contesto, una rapida estensione dell'Ufficio del processo anche nel settore tributario potrebbe avvenire in tempi ragionevoli sulla falsa riga delle previsioni del D.L. n. 80/2021.

L'idea della centralità della questione organizzativa per un'efficace risposta giurisdizionale è certamente pertinente alla configurazione del contenzioso tributario, ove la sussistenza di una organizzazione complessiva, di un team di supporto può contribuire a migliorare la qualità delle pronunce delle Commissioni, stante la condizione di quasi totale indisponibilità di mezzi materiali e personali del giudice tributario per lo svolgimento della propria funzione.

La gestione del fascicolo, soprattutto con il processo telematico, è un tassello fondamentale per il corretto esercizio della funzione, da articolarsi certamente in un'attività di supervisione dei documenti depositati, ma anche di segnalazione per la Commissione, supportando il giudice tributario nella verifica di completezza del fascicolo o nell'accertamento di questioni preliminari, attinenti eventualmente alla regolare costituzione delle parti. E così la proposizione di nuovi moduli organizzativi, anche informatici, con la disponibilità di strumenti per l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, ivi incluse le banche dati, consentirebbero una migliore ricostruzione anche del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte, fermo restando che il giudice tributario resta inevitabilmente il terminale ed il perno della struttura.

In sostanza, l'ufficio del processo potrebbe raggiungere l'obiettivo di eliminare dalla sfera di pertinenza del giudice tutte le attività prodromiche, di ricerca, di sistematizzazione, di stesura materiale che possono essere demandate ad altro personale qualificato, riservandogli l'attività più complessa attinente alla decisione.

Sebbene il processo di merito non presenti le medesime criticità del giudizio di legittimità in termini di durata, sia pure con alterne rappresentazioni di carattere territoriale, non vi è dubbio, a mio parere, che l'istituzione di un Ufficio del processo anche nel giudizio di merito, influenzando direttamente sulla qualità delle pronunce delle Commissioni, potrebbe avere un effetto deflagrante anche sul giudizio di legittimità, sostanzialmente dissuadendo e depotenziando quei ricorsi in Cassazione sovente frutto di pronunce mal scritte.

Non resta allora che confidare in una "natura espansiva" dell'Ufficio per il processo e in una prossima adozione anche per la giustizia tributaria, in uno alla radicale riforma che si invoca da anni.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ANDOLFI A., *Ufficio del processo e smaltimento dell'arretrato*, in Nuova giustizia amministrativa, rivista online, 2021

AULETTA F., *L'ufficio del processo*, in Il diritto processuale civile italiano e comparato, online, 2021

BUFFA F., *Il Registry della Corte*, in Id., *Il ricorso alla Cedu e il filtro*, Vicalvi (FR), 2018, 30 ss

DE SANTIS DI NICOLA F., *Addetti al nuovo "ufficio del processo" (artt. 11 ss. D.L. n. 80 del 2021) vs. assistant-lawyers presso la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo: due modelli a confronto*, in Il diritto processuale civile italiano e comparato, rivista online, 2021.