

LA RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE- 20 LUGLIO 2021 ORE 06:00

## Giustizia tributaria: quale sarà il ruolo della Corte di Cassazione

*Stefano Loconte - Professore straordinario di Diritto tributario presso l'Università degli Studi LUM Jean Monnet di Casamassima*

Nella relazione finale, la Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria ha individuato come prioritaria l'esigenza di rendere effettiva e incisiva la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione. Due sono i punti su cui si può intervenire con una riforma: da un lato l'istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione, finalizzato a ottenere dalla Corte l'enunciazione di un principio di diritto in presenza di una questione nuova, con una seria difficoltà interpretativa, e che probabilmente si verrà a porre in numerose controversie; dall'altro il ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria, che compete al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

La Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria ha dedicato ampio spazio agli interventi idonei migliorare il **giudizio di legittimità**, con il **duplice obiettivo** di realizzare condizioni che permettano alla Corte di esercitare la **funzione nomofilattica** che l'ordinamento le assegna e di ridurre il contenzioso in Cassazione.

### Leggi anche

- [Giustizia tributaria: due proposte per la specializzazione dei giudici tributari](#)
- [Giustizia tributaria: contraddittorio e autotutela obbligatoria per abbattere il contenzioso](#)

### La funzione nomofilattica della Corte di Cassazione

La finalità della Corte di Cassazione è quella assicurare l'esatta osservanza delle leggi nelle decisioni giudiziali, operando un generalizzato sindacato di legittimità che, protratto nel tempo, assolve alla funzione nomofilattica propria del giudice di ultima istanza. Attraverso l'inveramento della norma generale e astratta in principi di diritto, i **precedenti**, e la ripetuta affermazione della legittimità degli stessi, si crea il **diritto vivente** che, applicato dalla Corte, consente di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge nonché l'unità del diritto obiettivo nazionale. Così facendo, la Corte di Cassazione assolve alle funzioni nomofilattiche che le sono proprie, secondo le previsioni dell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario approvato con R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

Questa funzione è altresì elevata a **garanzia costituzionale** dall'art. 111, comma 7 della Costituzione, il quale prevede che contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge.

Già con la riforma del 2006 il legislatore ha inteso valorizzare maggiormente la funzione nomofilattica, con la riscrittura dell'art. 363 c.p.c. e l'inserimento del comma 3 all'art. 374 c.p.c..

Ora, la Commissione interministeriale è tornata ad occuparsi del tema, attesa l'esigenza di realizzare le condizioni che permettano alla Corte di esercitare la propria funzione nomofilattica.

### La proposta della Commissione

Secondo la Commissione, due sono i punti su cui si può intervenire con una riforma:

- l'istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione;
- l'intervento del pubblico ministero nell'interesse della legge.

Nella materia tributaria l'esigenza che la Corte di Cassazione svolga efficacemente la funzione nomofilattica è, forse, maggiormente avvertita per due ordini di ragioni: il **continuo succedersi di norme di nuova introduzione**, rispetto alle quali il giudice del merito non ha un indirizzo interpretativo di legittimità cui fare riferimento, e la **serialità dell'applicazione delle norme** che si riflette sulla serialità del contenzioso.

Così, il ritardo nella definizione dei ricorsi si riverbera anche sul giudizio di merito, in quanto, il definitivo affermarsi dell'interpretazione di una norma avviene quando oramai su un determinato argomento si è prodotto un numero ingente di cause che potevano non nascere o essere celermente decise, con ulteriore aggravio dell'intero sistema della giustizia tributaria e di quella civile in generale.

Al contrario, un'interpretazione autorevole e sistematica della Corte resa con tempestività, quasi in concomitanza alle prime pronunzie della giurisprudenza di merito, può svolgere un ruolo deflattivo significativo.

In argomento, la Commissione ritiene di poter utilmente richiamare le proposte già elaborate dalla Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti alternativi, presieduta dal Prof. **Francesco Paolo Luiso**.

#### **Rinvio pregiudiziale in cassazione**

Un primo strumento individuato dalla Commissione è quello denominato "rinvio pregiudiziale in cassazione" che riprende, per grandi linee, analogo istituto previsto nell'ordinamento francese.

Questo istituto è finalizzato a ottenere dalla Corte di Cassazione l'enunciazione di un **principio di diritto** in presenza di una **questione di diritto nuova**, che evidenzia una seria **difficoltà interpretativa** e che appaia probabile che si verrà a porre in **numerose controversie**.

Il rinvio pregiudiziale è rimesso al prudente apprezzamento del giudice tributario ed è necessario, comunque, prevedere un **filtro particolarmente rafforzato**, per evitare il rischio di un eccesso di ordinanze di rinvio, ottenendo in questo modo un effetto contrario rispetto alle finalità della riforma.

Il **principio di diritto** espresso dalla Corte di cassazione sarà **vincolante solo per il giudice** che ha disposto il **rinvio**, costituendo per gli altri giudizi che attengono la stessa questione interpretativa un precedente autorevole.

#### **Ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria**

Il secondo strumento proposto al fine di rendere più tempestivo l'intervento nomofilattico è quello denominato "ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria".

Il ricorso compete al Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione e consiste nella richiesta indirizzata al Primo Presidente di rimettere una questione di diritto di particolare importanza che rivesta il carattere della **novità** o della **serialità** o che ha generato un **contrasto** nella giurisprudenza di merito in modo che venga enunciato un principio di diritto nell'interesse della legge, cui il giudice del merito tendenzialmente **deve uniformarsi**, salva la possibilità di discostarsene con assunzione di responsabilità e con onere di adeguata motivazione.

La "novità" della questione, che consente al giudice di merito o al Procuratore Generale di utilizzare gli strumenti anzidetti, deve essere intesa non solo come novità della norma che deve essere oggetto di interpretazione ma, anche, come **assenza di precedenti** espressi dalla giurisprudenza di legittimità.

