



CONSIGLIO di PRESIDENZA
della GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Cerimonia di Inaugurazione
dell'Anno Giudiziario Tributario 2021
Relazione del Presidente
Antonio Leone

Senato della Repubblica - Palazzo Giustiniani
Sala Zuccari

Venerdì 12 marzo 2021 ore 10:30

Presidente del Senato, Autorità, Illustri ospiti,
grazie per aver accettato l'invito a partecipare alla odierna cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario tributario.
Un ringraziamento particolare al Presidente del Senato per l'ospitalità in questa prestigiosissima sala e per il suo intervento introduttivo che dimostra ancora una volta, se mai ce ne fosse bisogno, la sua attenzione ai problemi dell'intero comparto giustizia. Prima di iniziare il mio intervento, voglio rivolgere un saluto affettuoso a tutti i componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria che hanno oggi voluto essere presenti. Ringrazio, poi, il Segretario generale e tutto il personale del Consiglio di Presidenza per l'impegno profuso nella organizzazione di questa cerimonia e per il lavoro che quotidianamente svolgono.

Premessa

I protocolli di sicurezza e le direttive per il contenimento del Covid-19 rendono la cerimonia di quest'anno più breve e meno partecipata ma, sicuramente, non meno sentita.

Il difficile periodo, senza precedenti nella storia recente, sta imponendo a tutti grandissimi sacrifici.

L'emergenza sanitaria, che da oltre un anno attanaglia il mondo intero, ha trasformato in profondità le nostre vite, mettendo in discussione molte delle nostre certezze.

L'Italia, purtroppo, continua ad essere uno dei Paesi più colpiti dal virus.

Tutti i settori hanno risentito delle terribili conseguenze della pandemia, i cui effetti non sono ancora ben valutabili.

Il settore della giustizia, in particolare, è stato fra i primi ad andare in sofferenza.

Il necessario distanziamento sociale per evitare la diffusione dei contagi ha stravolto l'attività giudiziaria.

Non poter più celebrare le udienze nella maniera "tradizionale", e quindi in presenza, ha imposto radicali cambiamenti nella organizzazione e nella struttura del processo.

Il processo tributario

La normativa emergenziale ci ha posto di fronte ad una difficile questione: come coniugare l'esigenza di tutela della salute con le garanzie del giusto processo.

Ho più volte sottolineato di essere un fautore del processo in presenza. Tale modalità di svolgimento garantisce l'immediatezza del contraddittorio e, per i giudici, la migliore collegialità decisionale.

Per evitare, però, il blocco totale dell'attività giurisdizionale si è reso necessario procedere solo con la trattazione documentale.

Tale sistema non è il male assoluto: anche la Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che la modalità di trattazione cartola-

re è perfettamente legittima in presenza di “particolari ragioni giustificative” ove “obiettive e razionali”. Si pensi solamente alle difficoltà di spostamento per i giudici, molti di loro residenti in luoghi distanti dalle Commissioni, durante il lockdown.

Non è stato facile impiegare il personale da remoto. Senza girarci tanto in torno, la giustizia tributaria, come la maggior parte della Pubblica Amministrazione, non era assolutamente preparata a tale modalità di lavoro divenuta dall’oggi al domani obbligatoria. A questa difficoltà si è sommata quella relativa alla piena attuazione della “video udienza”. L’articolo 16 comma 4 del decreto legge 23 ottobre 2018 numero 119, poi convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018 numero 136, come noto, aveva introdotto la possibilità di svolgere le udienze pubbliche da remoto, mediante un collegamento audiovisivo tra l’aula di udienza ed il luogo del domicilio indicato dal contribuente, dal difensore, dall’ufficio impositore o dai soggetti della riscossione.

La mancanza delle indispensabili dotazioni informatiche e tecnologiche, e dei conseguenti decreti attuativi, hanno reso, di fatto, inapplicabile la citata disposizione.

Mi riferisco, solo per fare un esempio, alla consegna delle firme digitali ai giudici ultimata alla fine dello scorso anno. Ritardi ci sono stati anche per i previsti pareri sull’utilizzo della piattaforma digitale.

Con l'articolo 27 del decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, cosiddetto ristori, è stata prevista nel periodo emergenziale la possibilità di svolgere le udienze pubbliche e le camere di consiglio da remoto, su autorizzazione dei presidenti delle Commissioni tributarie provinciali o regionali.

In sede di conversione sono stati esclusi nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Permettetemi una battuta: nel solco della migliore tradizione del Paese secondo la quale tutte le riforme e le novità di sistema si possono effettuare a “costo zero”! Il 6 novembre 2020 il Mef ha emanato le regole tecnico-operative per la redazione e il deposito dei provvedimenti giurisdizionali digitali da parte dei giudici tributari.

Il successivo 11 novembre, sempre il Mef, ha emanato il decreto relativo alle regole tecnico-operative per lo svolgimento e la partecipazione all'udienza a distanza di cui all'art. 16 comma 4 del dl 119/2018 e all'art. 27 del dl 28 ottobre 2020 n. 137 tramite l'utilizzo della piattaforma Skype for Business. Una piattaforma che nel 2025 cesserà di esistere rendendo necessario il passaggio a Microsoft Teams, già in uso nella giustizia ordinaria.

Considerata la situazione emergenziale, le tempistiche innanzi richiamate e gli scarni ed insufficienti interventi, mi sembra molto ingeneroso, come si è letto spesso nelle ultime settimane sui giornali, accusare la giustizia tributaria di inerzia sul punto. Fin dall'inizio del periodo emergenziale, dove la giustizia tri-

butaria era stata completamente ignorata, il Consiglio di Presidenza si è attivato per permettere lo svolgimento della video udienza in un contesto a “macchia di leopardo”.

Il Ministero è sempre stato consapevole che non tutte le Commissioni avessero le stesse dotazioni. Ad oggi, causa i perduranti problemi alla rete, quasi in nessuna Commissione è possibile effettuare più di una video udienza contemporaneamente. Alcuni presidenti sono spesso costretti a rimodulare i calendari per i collegi. E questa “rotazione” forzata della video udienza può indurre ad operare delle scelte nella trattazione delle cause.

Il Consiglio di Presidenza in proposito ha emanato diverse linee guida. Si tratta di uno strumento di soft law, senza carattere vincolante e modulabile a seconda delle circostanze, che lo stesso ha offerto ai presidenti delle Commissioni come ausilio all’interpretazione delle norme emergenziali.

Ciò non toglie che, seppure in affanno, l’informatizzazione del processo tributario è avvenuta in tempi strettissimi. Non va infatti dimenticato che la obbligatorietà delle notifiche e dei depositi degli atti giudiziari digitali nel processo tributario telematico risale a luglio del 2019.

Analisi dati statistici

Le controversie pervenute al 31 dicembre 2020 sono state 151.400 con una significativa contrazione rispetto all'anno precedente, quando erano state 189.537, pari al 20,12 per cento in meno. Nel 2020 i ricorsi presentati presso le Commissioni provinciali sono stati 108.699, nel 2019 erano stati 142.522. Gli appelli nel 2020, invece, sono stati 42.701, nel 2019 erano stati 47.015.

Il numero delle controversie decise nel 2020 è stato di 141.751, di cui 101.552 ricorsi e 40.199 appelli, con un calo pari al 37,86 per cento rispetto al 2019 quando erano state 228.141.

Il calo a livello provinciale, con 68.805 controversie decise in meno, è stato pari ad un meno 40,39 per cento, mentre al grado regionale si è vista una contrazione di 17.591 decisioni, pari ad un meno 30,44 per cento. Con la minore definizione dei processi, dovuta all'emergenza sanitaria, si è verificato un aumento nel 2020 delle pendenze complessive di circa il 3 per cento, interrompendo il trend positivo degli ultimi anni di abbattimento dell'arretrato. Al 31 dicembre del 2020 pendevano complessivamente 345.262 controversie, a fronte delle 335.175 del 2019. Nelle tabelle allegate alla relazione, e consultabili anche sul sito del Consiglio di Presidenza, sono disponibili le statistiche per ogni singola Commissione. Voglio sottolineare qualche dato. Le Commissioni provinciali con il maggior numero di ricorsi pervenuti nel 2020 sono state quella di Roma, con oltre

12.300 ricorsi, e quella di Napoli, con 10.918 ricorsi. A Milano i ricorsi sono stati 5462. Le Commissioni provinciali della Campania hanno gestito nel 2020 circa il 20 per cento di tutto il contenzioso nazionale di primo grado.

Per quanto riguarda gli esiti delle decisioni, va rilevata una prevalenza dei giudizi favorevoli all'Ufficio impositore, i quali, al netto della presenza media di un 14 per cento di sentenze con esito parzialmente favorevole ad entrambe le parti, si sono attestati ad una percentuale del 48 per cento. I giudizi favorevoli al contribuente sono stati il 38 per cento. Va detto pure che l'indice con cui le sentenze di primo grado vengono impugnate in appello rimane molto basso, superando di poco il 24 per cento. Segno, evidente, questo, che il ricorrente ha trovato soddisfazione.

Per quanto concerne la Cassazione, dove si segnalano annullamenti delle sentenze delle Commissioni regionali in ragione del 45 per cento dei ricorsi, mi permetto di osservare che si tratta di pronunce riferibili ad un periodo risalente nel tempo allorquando il consistente ingresso di giudici togati non aveva prodotto i benefici effetti che, se ancora non pienamente soddisfacenti, sono da tutti riconosciuti. In buona sostanza in Cassazione vengono impugnate circa il 20 per cento delle sentenze delle Commissioni tributarie regionali. Non va sottaciuto, poi, che quanto più si allungano i tempi delle decisioni in Cassazione più c'è il serio rischio di avere sentenze contraddittorie causa i mutamenti

di giurisprudenza ed anche normativi. La materia fiscale subisce cambiamenti anche a seguito delle pronunce europee di cui il giudice nazionale deve poi tener conto.

Le differenti decisioni della Cassazione su medesime fattispecie è sicuramente una concausa dell'aumento del contenzioso. Si pensi, solamente, al principio del contraddittorio endoprocedimentale, affrontato con due sentenze diametralmente opposte dalle Sezioni unite: la sentenza n. 1814/13 e la sentenza 24823/15. Urge, per assicurare e consolidare il principio di prevedibilità della decisione, fondamentale in una economia che deve rinascere e deve attrarre investimenti stranieri, valorizzare il più possibile il Massimario tributario, sia di merito che di legittimità. Il Consiglio di Presidenza ha indirizzato energie per l'attuazione del Massimario di merito. La conoscenza dell'orientamento delle Commissioni dei diversi distretti ha assunto in questi anni un ruolo sempre più rilevante. Da un lato, infatti, nella fase processuale consente la possibilità di prevedere l'eventuale esito del contenzioso avviato, dall'altro, nella fase extragiudiziale, offre ai professionisti di verificare l'opportunità di adire le vie giudiziarie o di poter meglio valutare l'esito della mediazione. Il Massimario è poi un insostituibile strumento di trasparenza circa l'attività svolta dai giudici tributari.

Un accenno, da ultimo, al sistema disciplinare. Anche lo scorso anno la risposta, nei pochi casi che hanno coinvolto giudici

tributari, è stata pronta ed efficace. Comunque è intenzione di questo Consiglio di Presidenza procedere ad una rivisitazione del meccanismo disciplinare oggi esistente.

La giustizia tributaria. Progetti di riforma

I tempi per una complessiva riforma del nostro sistema fiscale sono oramai maturi. È percezione diffusa, infatti, che il sistema fiscale sia eccessivamente complesso e sproporzionato, bisognoso di un radicale intervento di sistemazione e semplificazione.

È importante riformare strutturalmente la giustizia tributaria, al fine di garantire un processo giusto, equo, veloce ed efficiente, affidato a giudici professionisti e nuove forme di deflazione del contenzioso.

Senza una giustizia tributaria funzionante in maniera adeguata è messa in discussione l'equità stessa dell'intero procedimento tributario.

Sono plurimi gli scenari normativi di cui tener conto, non ultimo il richiamo al legislatore da parte della Corte Costituzionale al fine di realizzare una "vera" giurisdizione tributaria. Una quinta magistratura completamente speciale e specializzata. Bisogna evitare qualsiasi attrazione verso una giurisdizione unica o quasi unica, idea già abbandonata dai Padri costituenti. L'auspicio, comunque, è che qualsiasi intervento di riforma vada a rafforzare, in ossequio all'articolo 111 della

Costituzione, la terzietà ed imparzialità del giudice tributario, oltreché la sua “tecnicità”.

Prima di procedere ad una più ampia revisione del processo tributario, si dovrebbe modificare l’organizzazione ordinamentale dei giudici tributari, puntando ad una giurisdizione tributaria autonoma ed indipendente, come le altre giurisdizioni, con giudici di ruolo, assunti per concorso.

La variegata composizione dei giudici tributari, che è la cifra distintiva della magistratura tributaria, non deve però essere stigmatizzata. Non va dimenticato che essa è un valore aggiunto, permettendo una sana e corretta osmosi di esperienze professionali diverse e specializzate.

Un altro aspetto molto dibattuto è quello relativo alla circostanza che il Mef sia contemporaneamente “ente” erogatore degli emolumenti ai giudici tributari per il lavoro svolto in sede giurisdizionale e parte protagonista del processo tributario con l’Agenzia delle entrate. Ciò genera, per unanime pensiero, anche se solo in apparenza, un appannamento del principio costituzionale della terzietà del giudice. Se vogliamo, quindi, che la cultura della giurisdizione, che è cosa diversa dalla cultura giuridica generalista, sia pieno patrimonio della giustizia tributaria, occorrono correttivi. Così come va tenuto presente che una giurisdizione è veramente autonoma ed indipendente ad iniziare dal proprio organo di autogoverno:

oggi il Consiglio di Presidenza non ha i poteri e l'autonomia di altri organi di autogoverno.

Tra le ipotesi riformatrici in circolazione, si segnalano quelle del trasferimento della giustizia tributaria alla giurisdizione ordinaria o presso la magistratura contabile. La prima ipotesi non sembra praticabile anche alla luce degli attuali carichi del settore civile e la già eccessiva durata dei processi. La seconda, oltre a presentare profili di incostituzionalità perché priverebbe la possibilità di ricorrere in Cassazione, concentrerebbe nella stessa magistratura gli interessi dell'Erario e del Fisco. Qui mi piace comunque ricordare che, al netto del grado di legittimità, la giustizia tributaria è la più rapida fra tutte le giurisdizioni italiane e con tempi rispettosi delle direttive europee.

È importante giungere ad una complessiva semplificazione della fisionomia normativa dell'attuale sistema, riscrivendo testi di portata generale. L'obiettivo che si auspica è pervenire ad un unico codice tributario, recante le previsioni sostanziali, sanzionatorie e procedurali.

Sarebbe opportuno provvedere ad una revisione dell'istituto del reclamo-mediazione, individuando un organo *super partes*, come avviene nel processo civile, in cui il mediatore non è mai una delle parti coinvolte nel processo.

Nell'ottica di perseguire una finalità di deflazione del contenzioso tributario, e in particolare, allo scopo di alleggerire la mole

di cause tributarie pendenti in Cassazione, sarebbe auspicabile un potenziamento anche in quella sede dell'istituto della conciliazione giudiziale, tramite la previsione dell'esperibilità della procedura (oggi limitata alle controversie incardinate avanti le Commissioni tributarie provinciali e regionali).

Sono arrivato al termine.

Voglio concludere con due auspici. Il primo è che in questo anno si possa tornare alla normalità. Il secondo è che questo governo decida, dopo i numerosi annunci dei precedenti esecutivi, di tenere finalmente in seria considerazione la nostra giurisdizione. Nel Recovery plan e nel conseguente Piano nazionale di ripresa e resilienza si parla di giustizia tributaria solo a proposito dell'arretrato "endemic" presso la Corte di Cassazione. Sarebbe un segnale importantissimo se una parte delle risorse, in attesa delle auspiccate riforme, venissero destinate alla Giustizia tributaria nel suo complesso per giungere così ad una compiuta sua riforma.

Il Consiglio di Presidenza in questi mesi, in attesa di conoscere le decisioni del governo, non è stato fermo e si è aggiudicato un importante finanziamento europeo. Denaro che verrà impiegato quanto prima nella digitalizzazione dei servizi interni ed esterni del Consiglio di Presidenza e per la creazione di una piattaforma di ultima generazione per il giudice tributario

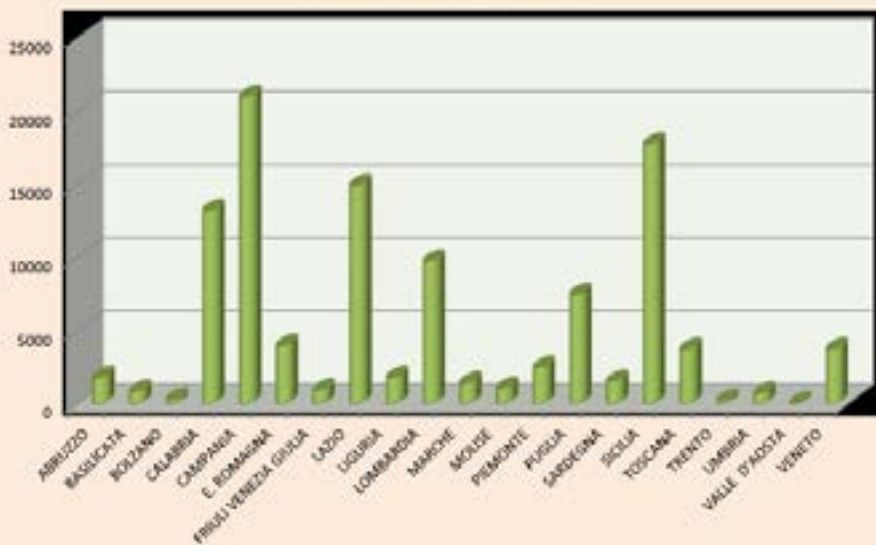
presso ogni Commissione, finalizzata al miglioramento della qualità delle sentenze e disponibile a tutti i professionisti del comparto. A regime avremo anche, primi fra tutte le giurisdizioni, una banca dati della giurisprudenza di merito di tutte le Commissioni massimata con l'ausilio dell'intelligenza artificiale. Passi, questi, necessari per poter attuare un modello di giustizia predittiva che porti sempre maggiore deflazione ed efficienza in questo importante comparto.

La giustizia tributaria vuole essere protagonista nel percorso per la rinascita del Paese!

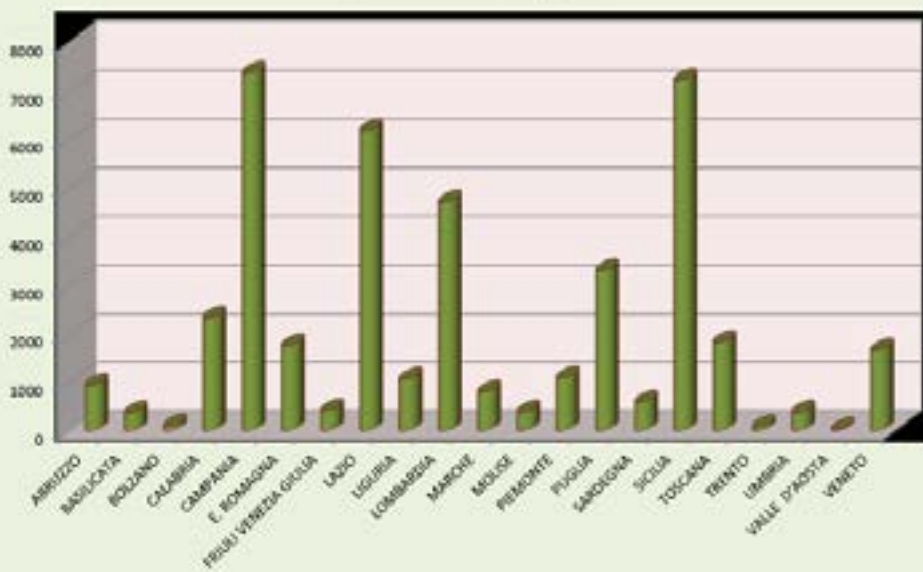
Auguro buon lavoro ai giudici tributari in questo nuovo anno giudiziario.

Grazie a tutti per essere intervenuti

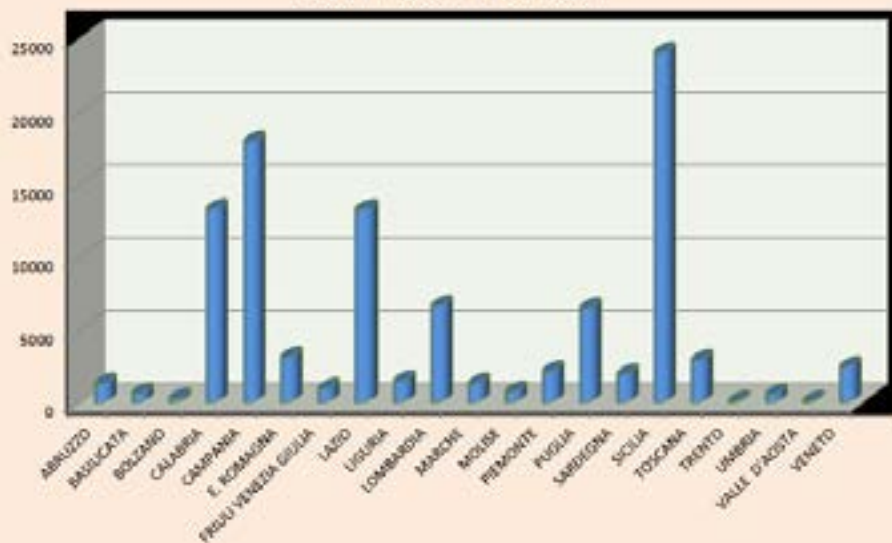
Numero ricorsi pervenuti al 31 dicembre 2020
Commissioni Provinciali



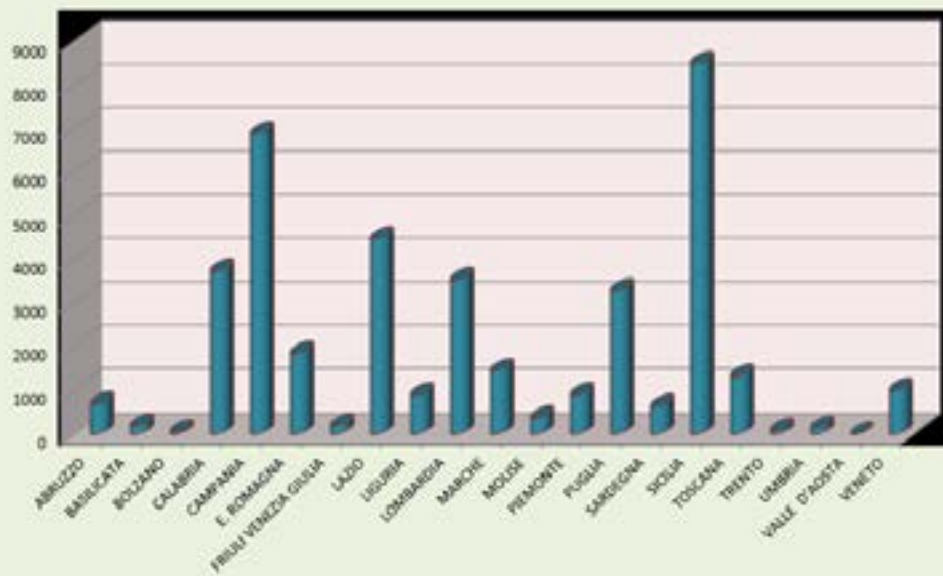
Numero ricorsi pervenuti al 31 dicembre 2020
Commissioni Regionali



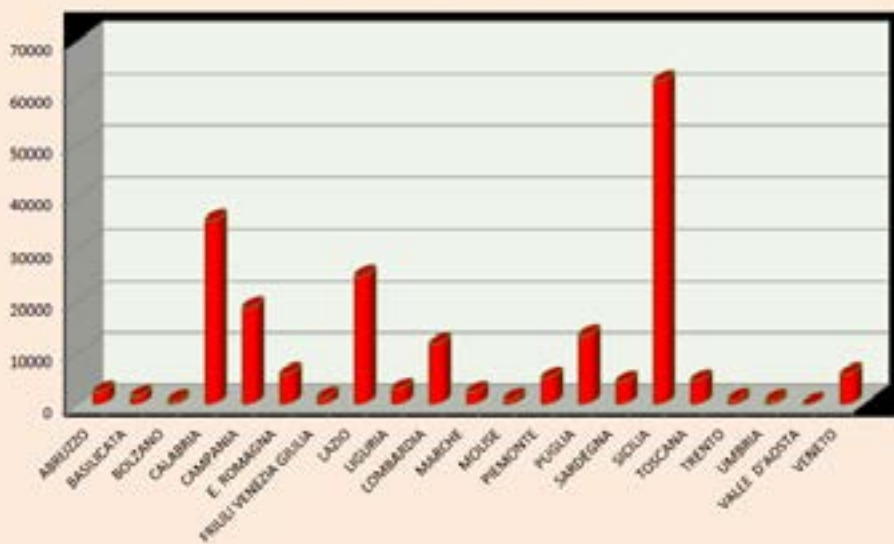
Numero ricorsi decisi al 31 dicembre 2020
Commissioni Provinciali



Numero ricorsi decisi al 31 dicembre 2020
Commissioni Regionali



Numero ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020
Commissioni Provinciali



Numero appelli pendenti al 31 dicembre 2020
Commissioni Regionali

