



Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno  
Giudiziario Tributario 2020 Relazione del  
Presidente  
**Antonio Leone**

ROMA  
Aula Magna Corte Suprema di Cassazione

Le controversie pervenute al 31 dicembre 2019 sono state 189.537, con una contrazione rispetto all'anno precedente, quando erano state 211.555, pari al 10,41% in meno. Nel 2019 sono stati 142.522 i ricorsi provinciali, erano 153.681 nel 2018, e 47.015 gli appelli in sede regionale, erano 57.874 nel 2018. Il numero delle controversie decise nel 2019 è stato di 228.147, di cui 170.357 ricorsi e 57.790 appelli. Nel 2018 il loro numero era stato invece di 253.734, con un calo pari al 10,08%. Calo leggermente più accentuato a livello provinciale, con 19.747 controversie decise in meno. Prosegue, poi, la diminuzione complessiva delle pendenze, con una percentuale che sfiora il 12%. Nello specifico, al 31 dicembre 2019, pendevano complessivamente 335.175 controversie, a fronte delle 380.774 controversie del 2018 e delle 417.250 del 2017. Il calo c'è stato soprattutto a livello provinciale con un meno 14,20%, pari a 32.692 ricorsi. Le Commissioni provinciali con il maggior numero di ricorsi pervenuti nel 2019 sono state quella di Napoli con ben 17.105 ricorsi e quella di Roma con 16.624. Le Commissioni provinciali della Campania, con 31.302 ricorsi complessivi, hanno gestito nel 2019 il 22% dell'intero contenzioso nazionale in primo grado.

Per quanto attiene, infine, agli esiti delle decisioni, va rilevata una costante discreta prevalenza dei giudizi favorevoli all'Ufficio impositore, i quali, al netto della presenza media di un 14% di sentenze con esito parzialmente favorevole ad ambedue le parti, si sono attestati ad una percentuale media del 48%, contro il 38% di quelli pro-contribuente. Va peraltro rimarcato che l'indice con cui le sentenze di primo grado vengono impugnate in appello rimane molto basso, superando di poco il 24%, ma quando ciò avviene, la vittoria dell'Ufficio sale al 53%, conseguenza questa anche della più ampia tendenza all'impugnazione da parte di quest'ultimo rispetto al contribuente.

§§§§§§

La Giustizia Tributaria, considerando l'entità del gettito tributario sul prodotto interno lordo, ha continuato ad avere un ruolo molto importante nel nostro ordinamento. Uno dei principi cardine dello Stato di diritto è, infatti, la capacità di far pagare il dovuto a tutti i cittadini contribuenti.

Il procedimento di definizione delle liti fiscali si è confermato, anche nell'anno appena trascorso, come il più rapido rispetto a quelli delle altre giurisdizioni. E ciò costituisce, sicuramente, la

migliore attuazione del dettato costituzionale in tema di ragionevole durata del processo.

La novità del 2019 ha riguardato invece il calo, come ho avuto già modo di dire, del contenzioso. Un contenzioso che, voglio ricordarlo, nasce quasi sempre a causa di leggi farraginose e di un sistema fiscale oggetto di continui cambiamenti. I motivi del calo del contenzioso sono vari. Un ruolo importante, certamente, l'hanno avuto gli ultimi condoni. Ma non va trascurato l'effetto "deterrente" dovuto alla introduzione del contributo unificato che scoraggia la presentazione di ricorsi per controversie di scarso valore. Non deve essere sottovaluta, comunque, la crescente disaffezione degli italiani verso il sistema giudiziario del Paese nel suo complesso. I nostri concittadini, è triste dirlo, credono sempre meno alla possibilità di vedere riconosciute le proprie ragioni in un'aula di giustizia. Il calo del contenzioso, infatti, si registra anche nel settore civile ed in quello amministrativo. Una nota positiva viene, poi, dall'istituto, particolarmente apprezzato, della mediazione che svolge una discreta funzione deflattiva.

§§§§§§

La pressione fiscale complessiva, secondo uno studio pubblicato il mese scorso da Ambrosetti, ha raggiunto il 64,8%. La media

europea è al 40,6%. Un record per il Paese che, secondo le stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio, dovrebbe essere addirittura battuto il prossimo anno. Da tempo, comunque, abbiamo un livello di tassazione simile a quello dei Paesi scandinavi dove, però, i servizi ed il welfare statali sono decisamente migliori rispetto ai nostri. C'è da domandarsi, allora, se vengano rispettati i principi fondamentali di un sistema fiscale equo, come la proporzionalità dell'imposta o la certezza degli importi dovuti o la semplicità e la comodità del versamento, per raggiungere gli obiettivi fondamentali della tassazione. E cioè, aumentare le entrate pubbliche, supportare l'economia, ridistribuire la ricchezza. La pluralità di imposte e tributi rende, altresì, il sistema impositivo italiano fra i più complessi e meno efficienti in Europa. Da tempo e da più parti si evidenzia la necessità di procedere ad una riforma fiscale che semplifichi tale meccanismo obsoleto.

§§§§§§

Se sul fronte della semplificazione e della riduzione della tassazione non sono stati fatti passi significativi, nel contrasto all'evasione fiscale i cambiamenti sono più evidenti. Mi riferisco ai recenti provvedimenti come l'innalzamento delle cornici

edittali previste per gran parte degli illeciti tributari, l'estensione ad alcuni reati fiscali della cd confisca "per sproporzione", l'introduzione delle principali fattispecie tributarie nel catalogo dei reati per cui è prevista la responsabilità dell'ente. La lotta all'evasione fiscale è irrinunciabile ma la soluzione non può essere trovata principalmente nel carcere. Il "panpenalismo", invece, continua l'invasione: il ricorso alla detenzione pare essere ormai la panacea di tutti i mali che affliggono il Paese. Stupisce che ciò avvenga in un Paese ripetutamente condannato dalla Corte di Strasburgo per la violazione dell'art. 3 Cedu.

Mi preme, poi, ricordare l'attacco a molti istituti di garanzia. Penso, ad esempio, alle impugnazioni che si vogliono fortemente limitare. Il discorso vale sia per il processo penale che per quello civile e tributario. Lo stesso Presidente del Consiglio nella conferenza stampa di fine anno, ha ribadito la necessità di togliere un grado di giudizio al processo tributario. Un concetto che sembra confermato anche dal dibattito attualmente in corso nella maggioranza. Sono segnali, ripeto, poco rassicuranti su cui tutti siamo chiamati ad una profonda riflessione.

§§§§§§

La Giustizia Tributaria è oggetto in questi mesi di forti istanze riformatrici tendenti a farla uscire dall'attuale impegno onorario e dalla dipendenza dal Ministero dell'Economia. Questi due punti accomunano le varie proposte al vaglio del Parlamento.

Prima di affrontare tale argomento, vorrei fare una precisazione: bisogna sicuramente migliorare l'esistente ma bisogna evitare colpi di spugna che facciano disperdere dall'oggi al domani l'apporto professionale degli attuali giudici tributari. Il giudice tributario dovrà continuare ad essere ed apparire indipendente. La terzietà e l'imparzialità sono prerequisiti fondamentali.

Le proposte di riforma, come dicevo, hanno più di un punto in comune. La loro discussione è iniziata lo scorso mese di dicembre in Senato presso le Commissioni giustizia e finanze riunite. I disegni di legge sono quattro. Non sono previste modifiche costituzionali: in tutti i progetti la Giustizia Tributaria è una giurisdizione speciale, affidata alla presidenza del Consiglio e non più al Mef. Si punta ad eliminare, almeno così si legge nelle varie relazioni di presentazione, il "conflitto d'interessi" con il Ministero in quanto parte interessata nel contenzioso. Di fatto un ruolo autonomo della magistratura tributaria, distinto da quella ordinaria, amministrativa, contabile e militare. Una quinta magistratura. Sono previsti due gradi di merito e il giudizio di legittimità in Cassazione. I giudici tributari

dovranno essere giudici a tempo pieno e la loro assunzione avverrà per concorso pubblico. Sul fronte del processo tributario, invece, si punta a valorizzare la fase istruttoria ed il contraddittorio in una prospettiva di maggiore tutela delle garanzie. Queste le proposte pendenti. Sul punto il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, animato da spirito di leale e fattiva collaborazione istituzionale, ha approvato in Plenum una risoluzione inviata ai Presidenti di Senato e Camera ed al Presidente del Consiglio dei ministri in modo da offrire un qualificato contributo di pensiero. Tale risoluzione è stata il frutto di un percorso alquanto articolato che vorrei ricordare in questa sede. A partire dall'inizio del 2019 sono state disposte diverse audizioni con tutti gli attori principali della Giustizia Tributaria, con l'Accademia, con il mondo delle professioni e delle associazioni. In tutte le interlocuzioni effettuate è stata sottolineata la necessità di “graduare” gli interventi, per evitare che siano disperse le professionalità acquisite e per non umiliare ingiustamente un'intera categoria di operatori che, unici nel panorama giudiziario italiano, hanno offerto un sapere polispecialistico di cui il contenzioso tributario ha sempre più bisogno. La soluzione che il Consiglio di Presidenza ha prospettato è quella di una sostituzione (*rectius* ricambio) graduale dell'attuale componente giudicante con giudici tributari

assunti per concorso man mano che si creano le vacanze in pianta organica. Il tutto nel segno di una progressiva e adeguata forma di trasmissione del sapere tributario. Si aggiunga, inoltre, che la soluzione prospettata andrebbe incontro anche ad esigenze di bilancio che, nell'attuale momento economico, non sono proprio di poco conto. Credo che questa sia una soluzione ponderata che eviti semplificazioni e banalizzazioni. Non posso a questo punto non fare cenno alla risoluzione della Corte dei Conti, inviata al Presidente del Consiglio, con cui si propone di "concentrare in una stessa magistratura la salvaguardia degli interessi dell'erario e del fisco", cancellando di fatto le Commissioni tributarie provinciali e regionali e sopprimendo la sezione tributaria della Cassazione. La Risoluzione ha fatto molto discutere. Innanzitutto si tratta di una proposta che potrebbe presentare profili di incostituzionalità, come da più parti è stato fortemente sottolineato. Affidando alla Corte dei Conti la giurisdizione tributaria si priverebbe il contribuente del ricorso in Cassazione. Non possono trascurarsi, quindi, i gravi contraccolpi che nel giro di qualche anno si produrrebbero ai danni dell'Amministrazione e dei contribuenti per la scomparsa del ruolo nomofilattico svolto dalla Suprema Corte che, interpretando il diritto e la giurisprudenza costituzionale e sovranazionale su materie complesse quali quelle fiscali, si assume l'incessante compito di

chiarire i limiti e la portata delle norme e fungere da faro per i giudici del merito. È inevitabile ipotizzare che la giurisprudenza tributaria, privata del ruolo unificante e nomofilattico dei giudici di legittimità, finirebbe per frammentarsi in pronunce di merito regionali, a forte discapito della certezza del diritto, della prevedibilità delle decisioni e, in ultima analisi, della propria stessa credibilità, alimentando confusione e perplessità tra gli operatori. L'anno scorso, proprio in quest'Aula, abbiamo festeggiato i venti anni dell'istituzione della Sezione tributaria della Cassazione. In questi due decenni, la Sezione tributaria, vertice della giurisdizione sui diritti soggettivi, ha prodotto indirizzi nomofilattici con la piena consapevolezza degli effetti delle proprie decisioni sulla finanza pubblica.

§§§§§§

Voglio doverosamente ricordare in questa occasione il buon funzionamento dell'aspetto disciplinare, nei confronti dei giudici tributari, che il legislatore ha posto in capo al Consiglio di Presidenza. Nello scorso anno sono stati 30 i procedimenti disciplinari con 5 provvedimenti di decadenza e 20 provvedimenti cautelari. Va detto che ai fini di una più efficace azione disciplinare sarebbe auspicabile un intervento legislativo finalizzato ad una diversa strutturazione del comparto giungendo

finanche ad una accurata e selezionata tipizzazione degli illeciti disciplinari. Va anche sottolineato che la entità delle pratiche trattate ed il raffronto che si può effettuare con gli accadimenti in altre giurisdizioni può tranquillamente portare alla affermazione di non esistenza di una questione morale all'interno della Giustizia Tributaria. Si tratta di sporadici comportamenti, regolarmente sanzionati, legati all'indole dei singoli uomini!

§§§§§

Il processo tributario telematico è divenuto obbligatorio dal primo luglio dello scorso anno, comportando una profonda modifica del sistema informatico della Giustizia Tributaria. si è arrivati a quest'appuntamento con oltre dieci anni di ritardo rispetto alla giustizia civile. Nel processo civile telematico, il primo deposito a valore legale di un atto risale al mese di dicembre del 2006 e la sua obbligatorietà al mese di giugno del 2014. Se si intendeva restare al passo con i tempi, e fronteggiare le sempre più pressanti richieste di una giustizia efficiente ed efficace, non era immaginabile fare diversamente. Nella nostra società, dove le procedure ed i processi sono quasi completamente informatizzati e digitalizzati, la Giustizia Tributaria rischiava la marginalizzazione, anche culturale, con

conseguente minore legittimazione davanti al cittadino. Era necessario recidere il cordone che ci legava al mondo, comunque rassicurante, della carta.

Il processo tributario telematico, a cui si è dunque arrivati in tempi rapidissimi rispetto al processo civile, costituisce il presupposto imprescindibile per una organizzazione efficace del lavoro e l'adozione progressiva di un approccio gestionale più lucido e consapevole.

Non voglio elencare in questa sede tutti i pregi del processo tributario telematico. Voglio però ricordare il ruolo decisivo che avranno i vari massimari regionali delle sentenze tributarie al fine di consentire una omogeneità nella interpretazione del diritto tributario da parte dei giudici, requisito primo ed indispensabile per garantire la prevedibilità dei principi di diritto su cui si fonderà la decisione. Non va inoltre sottaciuto il pregiatissimo lavoro di massimazione effettuato dall'Ufficio del Massimario presso la Corte di Cassazione dedicato totalmente alla materia tributaria affrontata in sede di legittimità. Se il processo tributario telematico è, dunque, strumento di efficienza e di trasparenza dell'amministrazione della giustizia, non si è mancato di sottolineare in questi primi mesi, anche con una certa preoccupazione, come sul corretto esercizio della funzione giurisdizionale influisca molto la qualità dell'infrastruttura

tecnologica, iniziando dalla sicurezza dei sistemi. Va evidenziato infatti che le reti sono in alcuni casi lente e troppo vulnerabili. Il nostro server, nonostante i vari *firewall*, è stato più volte vittima nel 2019 di attacchi esterni che, oltre a causare interruzioni, hanno rischiato di far perdere gran parte dei dati. Il processo tributario telematico esige risorse di manutenzione ed assistenza per evitare che banali guasti blocchino integralmente l'attività. Manutenzione ed assistenza debbono essere caratterizzate da immediatezza di risposta e da concreta, non apparente, razionalizzazione delle risorse. Occorre avere la consapevolezza che i dati giudiziari costituiscono dati sensibilissimi e come tali necessitano di assoluta protezione da indebite ingerenze ed acquisizioni.

Per lo svolgimento dei corsi sul processo tributario telematico, nella fase start up, il Consiglio di Presidenza ha ritenuto di non ricorrere ad incarichi esterni, potendosi avvalere del personale interno ai propri uffici, altamente specializzato e di comprovata esperienza, sia per le docenze, sia per il tutoraggio. È stata ultimata la rendicontazione dei questionari inviati nel 2018 per la *“Rilevazione delle dotazioni informatiche e del funzionamento del Processo Tributario Telematico per i giudici tributari e delle eventuali criticità”* al fine di acquisire elementi utili di valutazione per ogni necessaria iniziativa volta a consentire ai

componenti delle Commissioni Tributarie di poter fruire al meglio dei servizi telematici messi a loro disposizione. Si sta lavorando, infine, al sito istituzionale per renderlo più funzionale e maggiormente idoneo a mettere in operatività le sezioni interattive dedicate ai giudici tributari, attraverso le quali gli stessi potranno interagire direttamente con gli uffici consiliari per procedure concorsuali o di interrogazione dei fascicoli personali. L'obiettivo ultimo è quello di una Giustizia Tributaria agile, moderna e trasparente.

Voglio qui dare pubblicamente atto che questo Consiglio sta alacremente lavorando, pur in una cronica ristrettezza di risorse e personale amministrativo, per ridisegnare una Giustizia Tributaria al passo con i tempi.

§§§§§

I giudici tributari attualmente in servizio sono 2730. Nel 2018 erano 2806. Di questi, 1539 sono magistrati anche di altre giurisdizioni, 1191 sono laici-togati. Il numero del personale amministrativo in forza al Consiglio di Presidenza è in costante calo: in dieci anni, la riduzione è stata pari al 26%. I dipendenti entro la fine dell'anno saranno 56, numero destinato a calare ulteriormente al termine di questa consiliatura, scendendo sotto le

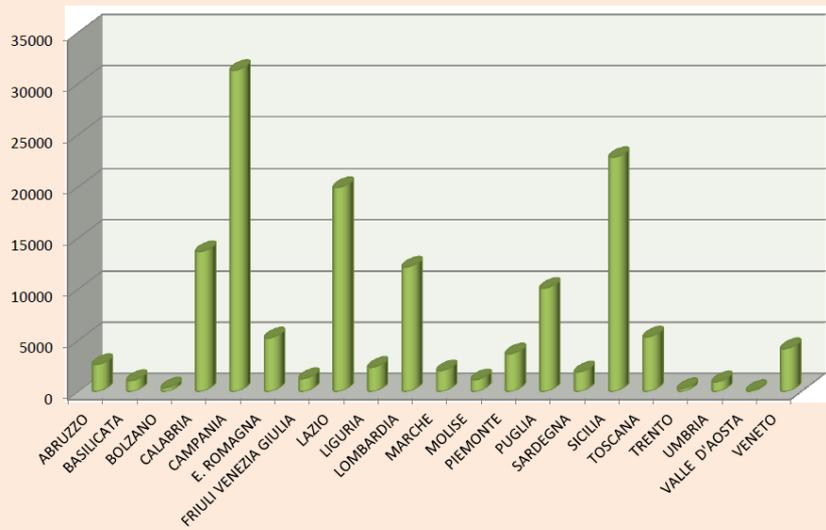
50 unità. Un problema rilevante è dato dall'età media del personale amministrativo. Al 31 dicembre scorso era pari a 59 anni. È di tutta evidenza che senza nuovi innesti il Consiglio di Presidenza è destinato alla paralisi. Pur avendo in questi mesi posto in essere un notevole sforzo di riorganizzazione al fine di ottimizzare le poche risorse disponibili, si corre il rischio di lasciare completamente scoperti importanti uffici. Urgente è garantire il necessario ricambio, previo un periodo minimo di affiancamento che consenta l'indispensabile travaso di conoscenze in un ambito molto complesso quale quello di un organo di autogoverno di una giurisdizione. Ma le carenze non sono solamente presso il Consiglio di Presidenza. Nelle Commissioni provinciali e regionali, su un organico di 2276 unità, il personale amministrativo in servizio al 31 dicembre 2019 era di 1824 che, con i pensionamenti previsti, scenderà a 1673 alla fine di quest'anno. Dispiace sottolineare che del personale di nuova assunzione presso il Mef nessuna unità sia stata destinata alla Giustizia Tributaria. Così come dispiace notare che le risorse destinate all'organo di autogoverno della Giustizia Tributaria da quasi 20 anni a questa parte siano rimaste pressoché immutate se non addirittura ridotte.

Elementi questi che potrebbero essere interpretati come sintomi di "abbandono" di una giurisdizione che dovrebbe essere nei

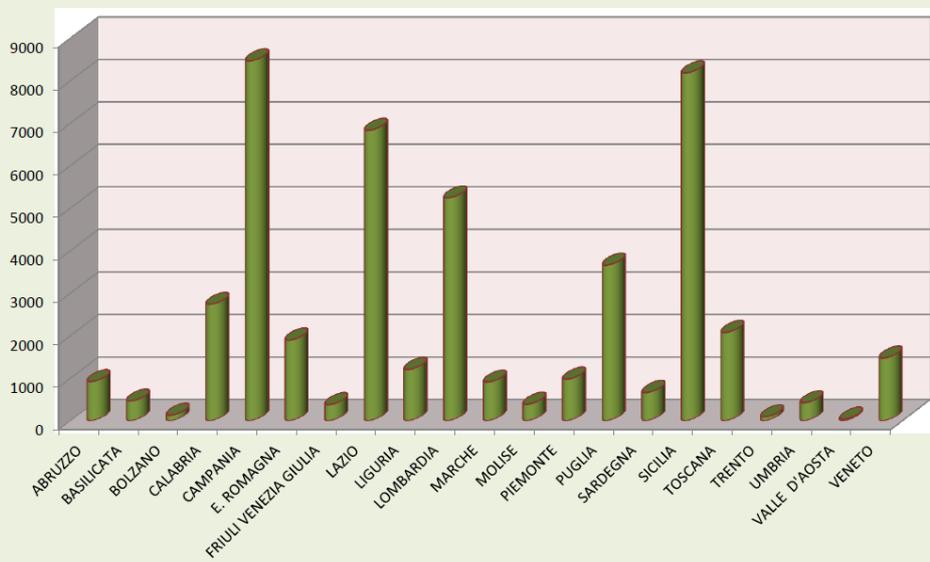
primi pensieri di un legislatore. Il nostro auspicio è che tutti si giunga ad una consapevolezza. La consapevolezza che il futuro di una democrazia passa anche attraverso il temperamento e l'equilibrio di due grandi e basilari interessi: quello dello Stato impositore e quello del cittadino contribuente.

Attraverso la sua indipendenza e terzietà questa Giustizia Tributaria ha garantito la tutela di entrambi gli interessi. L'appello che ne discende per il futuro è di evitare qualsiasi scempio dei più elementari diritti che connotano una democrazia compiuta.

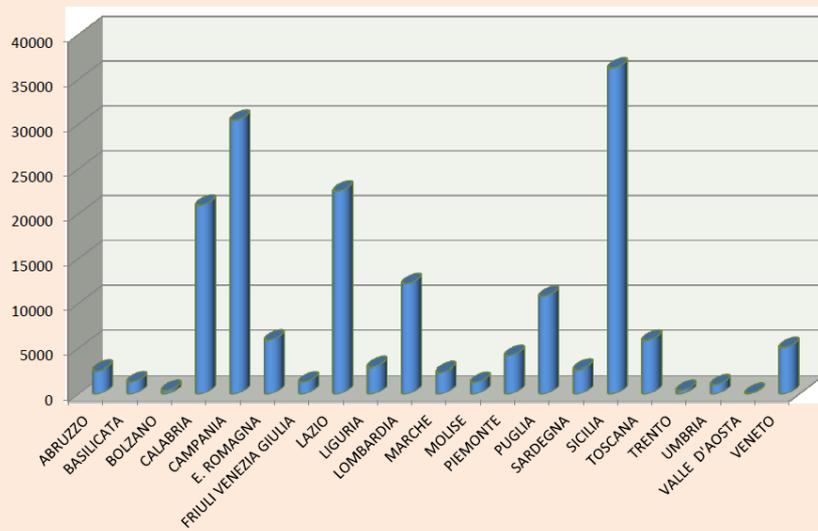
**Numero ricorsi pervenuti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Provinciali**



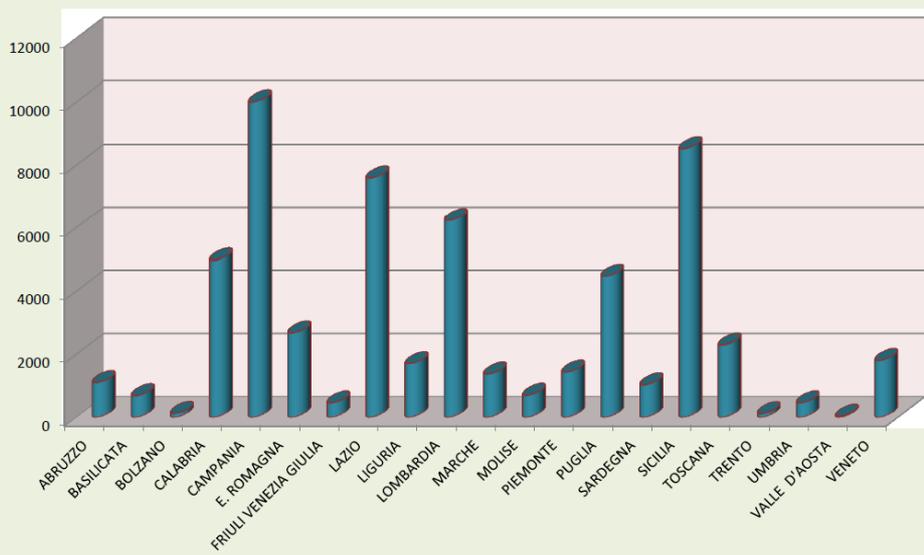
**Numero ricorsi pervenuti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Regionali**



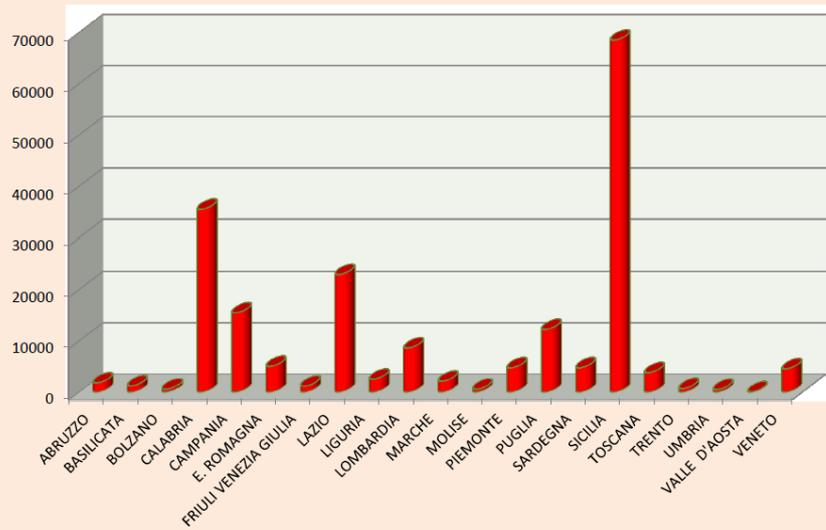
**Numero ricorsi decisi al 31 dicembre 2019  
Commissioni Provinciali**



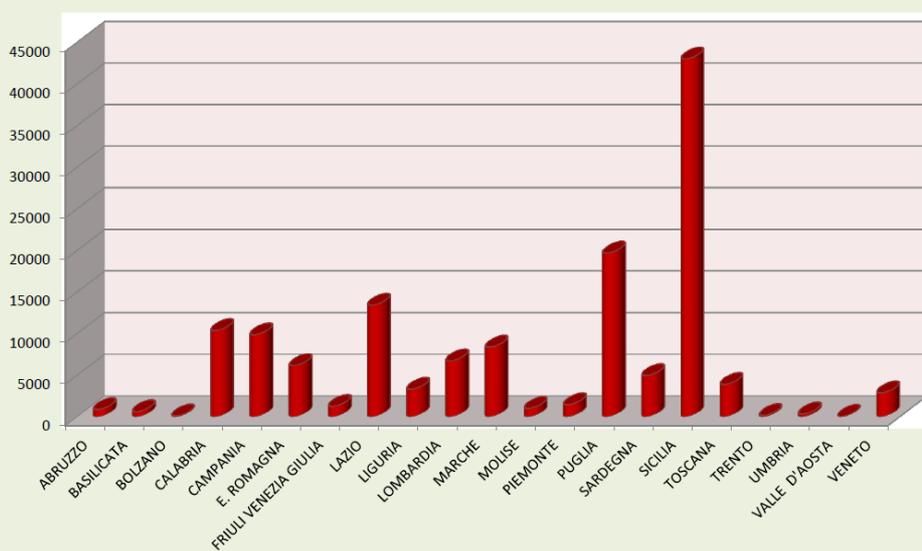
**Numero ricorsi decisi al 31 dicembre 2019  
Commissioni Regionali**



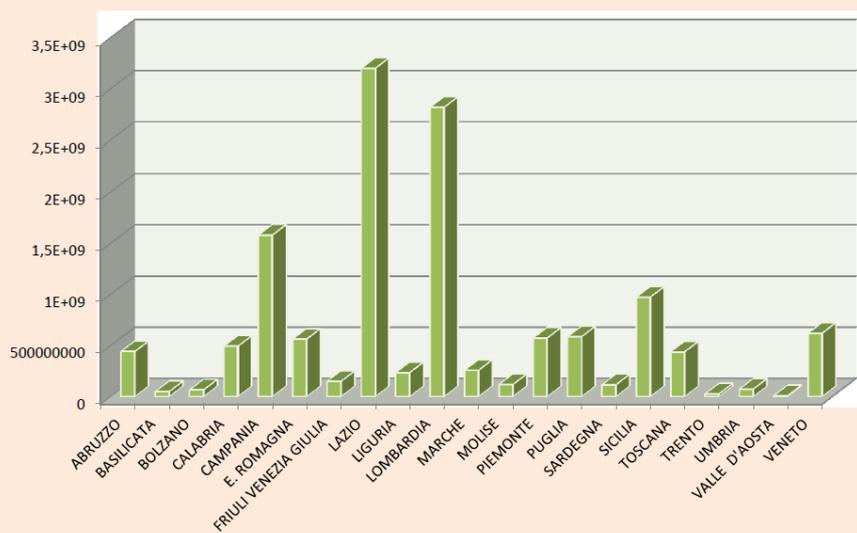
**Numero ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Provinciali**



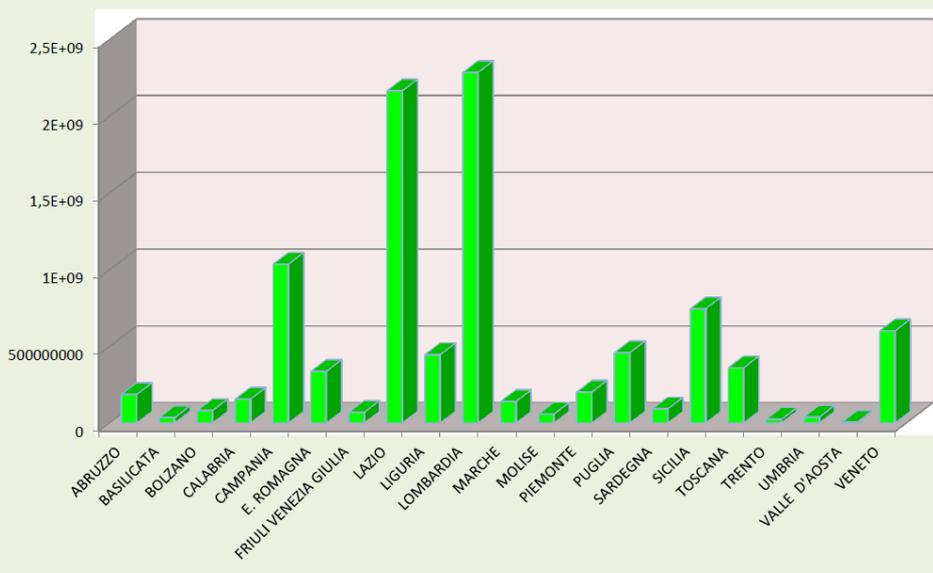
### Numero ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 Commissioni Regionali



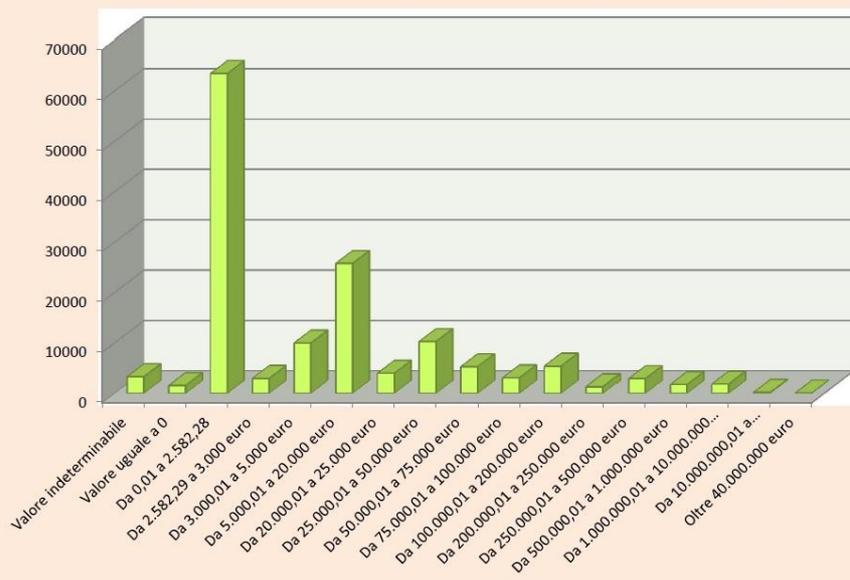
**Valore dei ricorsi pervenuti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Provinciali**



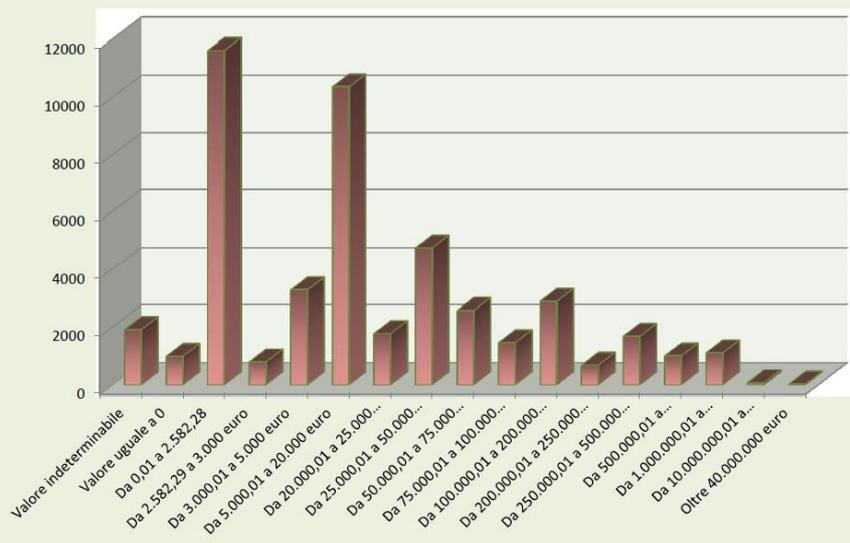
Valore degli appelli pervenuti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Regionali



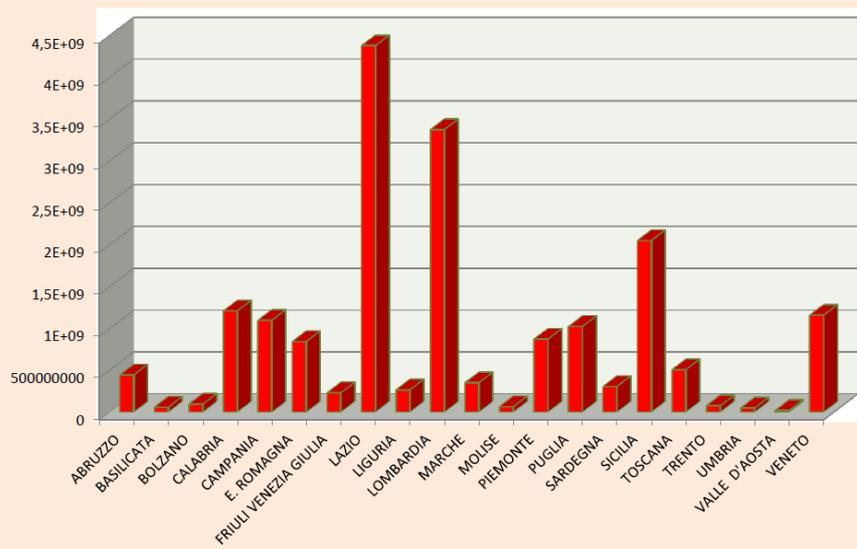
### Ricorsi pervenuti per fasce di valore Anno 2019 Commissioni Provinciali



### Appelli pervenuti per fasce di valore Anno 2019 Commissioni Regionali



**Valore dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019  
Commissioni Provinciali**



### Valore degli appelli pendenti al 31 dicembre 2019 Commissioni Regionali

