

LUCI ED OMBRE DEL PROCESSO TRIBUTARIO TELEMATICO

Una recente ed importante novità normativa riporta prepotentemente all'attenzione degli stakeholders (Giudici Tributarî, Professionisti, Personale di segreteria e operatori dell'area economico, giuridico e contabile) l'evoluzione del processo tributario da analogico a telematico.

Ci si riferisce alla novella dettata dal D.L. n. 119/2018 (provvedimento già in vigore dal 23 ottobre scorso ma comunque in attesa di essere convertito in legge) che introduce l'obbligo del processo tributario telematico – PTT – per i ricorsi notificati a partire dal 1[^] luglio 2019.

Più nel dettaglio, nel cosiddetto Decreto Fiscale è stato inserito l'art. 16, titolato "Giustizia tributaria digitale", interamente dedicato alla definizione del nuovo assetto che dovrà assumere l'attuale sistema processuale tributario.

La ratio predominante della norma è dichiaratamente quella di ridurre in misura rilevante i costi relativi alla produzione, alla gestione ed alla custodia degli archivi tributari, con la positiva ulteriore conseguenza di recuperare in misura sostanziale la produttività del personale di segreteria che potrà a questo punto essere più utilmente destinato al supporto dell'attività giurisdizionale.

L'intervento legislativo citato incide direttamente sul corpo del Dlgs. n. 546/1992 e precisamente ne modifica l'art. 16-bis-comma 1, prevedendo il positivo perfezionamento delle comunicazioni, nel caso in cui nel processo sono costituiti più difensori, con la ricezione avvenuta nei confronti di almeno uno dei difensori della parte.

Ancora, viene interamente sostituito il successivo secondo comma del medesimo art. 16-bis con l'inserimento delle ipotesi in cui, in via del tutto eccezionale, si potrà derogare all'obbligatorietà del deposito telematico.

Ci si riferisce, nel dettaglio, all'ipotesi in cui, in caso di mancata indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata del difensore o della parte ed ove lo stesso non sia reperibile da pubblici elenchi, ovvero nelle ipotesi di mancata consegna del messaggio di posta elettronica certificata per cause imputabili al

destinatario, le comunicazioni sono eseguite esclusivamente mediante deposito presso la segreteria della Commissione Tributaria.

Continuando nell'esame del rinnovato art. 16-bis, si può notare che il terzo comma prevede adesso l'obbligatorietà del rito telematico, fissando per i giudizi instaurati, sia in primo che in secondo grado, con ricorso notificato a decorrere dal prossimo 1^a luglio 2019, l'obbligatorietà della procedura telematica, peraltro già prevista, seppure in via solo facoltativa, dal D.M. n.163 del 23 dicembre 2013.

Gli unici soggetti che potranno continuare ad optare per la classica procedura cartacea saranno i contribuenti che decideranno, in presenza dei presupposti previsti dalla legge, di stare in giudizio facendo a meno dell'assistenza tecnica nelle liti il cui valore non sia superiore a € 3.000,00 (ricordiamo che il valore della lite è dato dall'ammontare delle maggiori imposte accertate, al netto delle sanzioni comminate e degli interessi maturati, salvo il caso degli atti impugnabili costituiti da provvedimenti di irrogazione di sole sanzioni in cui il valore della lite è dato dall'ammontare delle stesse).

Giova comunque evidenziare che la norma consente la facoltà al Presidente della Commissione Tributaria e/o al Presidente di Sezione, unicamente nel caso in cui il ricorso sia già stato iscritto a ruolo, ovvero al collegio giudicante, qualora la questione dovesse palesarsi in udienza, di potere, in via del tutto eccezionale, autorizzare con provvedimento motivato il deposito con modalità diverse da quelle telematiche.

Proprio riprendendo il titolo del presente elaborato, che fa esplicito riferimento a luci ed ombre del Processo Tributario Telematico, il Decreto si incarica altresì di risolvere uno degli aspetti più problematici della procedura, che stava creando rilevanti difficoltà sia agli operatori, ma soprattutto all'Amministrazione Finanziaria la quale spesso si costituiva telematicamente a fronte di un ricorso cartaceo presentato dal contribuente.

Sul punto, la nuova disposizione normativa, introdotta con l'art. 25-bis del Dlgs 546/1992, prevede che le parti possono utilizzare in ogni grado di giudizio le modalità telematiche e ciò indipendentemente da quella scelta dalla controparte o

nonostante lo svolgimento del giudizio di primo grado con modalità analogiche, dirimendo in tal modo una delle criticità più diffuse nell'attuale contesto giurisdizionale.

Forte impatto innovativo avrà poi la previsione delineata all'art. 16, comma 5 del citato Decreto Fiscale in cui viene disposta la possibilità per le parti di partecipare all'udienza pubblica mediante un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il luogo del domicilio indicato dal contribuente, dal difensore tecnico, dall'ufficio impositore o dagli agenti della riscossione, in modo da garantire la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di ascoltare quanto viene detto.

Concludendo, è inserito il nuovo articolo 25-bis nel Dlgs 546/1992, con l'obiettivo di introdurre semplificazioni per la parte pubblica nella fase dell'attestazione di conformità delle copie digitali di atti cartacei.

La novella dispone che il difensore e il dipendente di cui si avvalgono l'ente impositore, l'agente della riscossione ed i soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del Dlgs 446/1997 attesteranno la conformità di un atto processuale di parte, di un provvedimento del giudice o di un documento formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme, al fine del deposito e della notifica, con modalità telematiche della copia informatica, anche per immagine, in conformità con le disposizioni di cui al Dlgs n.82/2005.

Ancora, lo stesso potere di attestazione di conformità verrà esteso, anche per l'estrazione di copia analogica, agli atti ed ai provvedimenti presenti nel fascicolo informatico, che sono equivalenti all'originale anche se mancano dell'attestazione di conformità da parte dell'ufficio di segreteria.

Pertanto, la copia informatica e cartacea munita di tale attestazione di conformità avrà il medesimo valore dell'originale ovvero della copia conforme dell'atto o del provvedimento detenuto o presente nel fascicolo informatico ed i soggetti che attestano la conformità assumono la veste di pubblici ufficiali.

E' chiaramente percepibile quindi che il Processo Tributario Telematico è giunto ad una svolta evolutiva, probabilmente stiamo assistendo all'ultimo step verso la sua definitiva affermazione.

Come già accennato in premessa, tra i benefici attesi dalla riforma de quo, oltre alla strutturale riduzione di tutti i costi relativi agli archivi cartacei delle Commissioni Tributarie, connessi con la gestione e la custodia fisica degli atti presso gli spazi degli immobili a ciò deputati, si segnala l'atteso recupero di produttività relativamente al personale di segreteria attualmente destinato alla gestione degli archivi, che potrà invece, essere utilizzato per un maggior supporto all'attività giurisdizionale.

Il risparmio generato dall'introduzione dell'obbligatorietà del processo tributario telematico è stato stimato da Consip in 5 milioni di euro, si stima che siano 47.000 i metri lineari occupati dallo spazio per la conservazione della documentazione con un costo unitario per metro lineare d'archivio stimato in 100 euro.

L'introduzione delle udienze a distanza contribuirà invece a ridurre i costi che vengono sostenuti dagli uffici finanziari dei diversi enti impositori per la trasferta dei propri funzionari obbligati a presiedere alle udienze presso le CTP e CTR, in questo caso il risparmio atteso è stato stimato in 320.000 euro .

Sin qui l'attualità e l'immediato futuro, ma come può essere giudicato il percorso compiuto ad oggi dal PTT ?

Ebbene, i numeri ci dicono che il Processo tributario telematico, pur ancora in fase sperimentale, ha dimostrato di funzionare egregiamente e ha già incontrato il favore degli operatori, anche se permane, tuttavia, qualche difficoltà e alcune criticità che necessitano di essere corrette.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha diffuso nei mesi scorsi il suo "Rapporto sui depositi telematici degli atti e documenti nel contenzioso tributario", una dettagliata fotografia dell'utilizzo del Processo Tributario Telematico da parte di cittadini, professionisti ed amministrazioni nel periodo che va dal primo

dicembre 2015 (data di entrata in vigore della sperimentazione PTT nelle due regioni di Toscana ed Umbria) al 31 gennaio 2018.

Tra i dati diffusi dal MEF nella sua overview, si segnalano come particolarmente interessanti quelli relativi al periodo successivo al luglio 2017, sui quali si concentra il report, in quanto a partire da tale data la sperimentazione del processo tributario telematico è stata attivata sull'intero territorio nazionale con l'inclusione, da ultimo, delle Commissioni tributarie delle regioni Marche e Val d'Aosta e delle province autonome di Bolzano e Trento.

Secondo i numeri raccolti dalla Direzione della Giustizia Tributaria nel periodo che va da agosto 2017 a gennaio 2018 oltre il 27% degli atti depositati avanti alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali è stato presentato telematicamente attraverso la piattaforma SIGIT.

Se poi scendiamo maggiormente nel dettaglio andando a leggere i dati messi a disposizione, ci accorgiamo però che la percentuale appena esposta, che può apparire in effetti sorprendente per un procedimento facoltativo e guardato con diffidenza da molti operatori, deve essere parzialmente ridimensionata in quanto frutto soprattutto del cospicuo utilizzo degli strumenti telematici da parte delle sole amministrazioni, spesso stimolate da provvedimenti interni ad un massiccio ricorso alle nuove modalità informatiche.

Se invece concentriamo la nostra attenzione sul dato dei ricorsi, ci accorgiamo che gli atti presentati con modalità telematiche nello stesso periodo sopra segnalato (e cioè dal mese di agosto 2017 a gennaio 2018) scendono ad 1 ogni 10 (circa l'11% del totale).

D'altro canto, possiamo rilevare che soprattutto i contribuenti ed i professionisti sono ancora molto prudenti nei confronti del PTT, anche se i dati diffusi evidenziano un modesto ma costante aumento nell'utilizzo delle modalità telematiche anche per queste categorie di utenti, particolarmente attivi in alcune regioni virtuose fra le quali emergono il Lazio (18% di ricorsi telematici) e la Toscana (15% di ricorsi telematici nello stesso arco di tempo).

Un altro dato interessante è costituito dal numero complessivo degli atti trasmessi con modalità telematiche nel corso del 2017 (241.052 atti telematici su un totale di 862.176), tale dato è da ritenersi assolutamente positivo specie se lo si confronta, per quanto possibile, con il dato relativo alla sperimentazione facoltativa e graduale del Processo Civile Telematico (ovvero dal 2013 al giugno 2014, quando il PCT diventava obbligatorio per i nuovi procedimenti) in tale fase erano stati raccolti 485.379 atti depositati in telematico (319.496 atti nel 2013) da rapportare però a volumi di depositi complessivi molto più elevati (pari a circa 6 milioni di depositi/anno).

Le motivazioni di tale moderato successo possono essere collegate da un lato con la già acquisita “informatizzazione” di molte amministrazioni e di numerosi professionisti (specialmente del comparto legale) fortificati dall’esperienza maturata nel PCT e dall’altro con la condivisa intuitività, chiarezza e agile comprensibilità del procedimento di upload, nonché infine con le forme snelle delle procedure di notifica rispetto alle modalità di cui alla Legge n. 53/94 previste per i processi civile e amministrativo telematici.

Tornando all’esame dei dati pubblicati dal MEF, merita di essere segnalata la percentuale dei depositi telematici perfezionati nella regione Lazio, capofila come abbiamo visto per numero di ricorsi e seconda regione per numero di atti complessivi trasmessi con modalità telematiche nel 2017 (nonostante l’avvio della sperimentazione del PTT nel Lazio è avvenuto ad anno già iniziato e precisamente ad aprile 2017).

Invece, la prima regione per numero di atti consegnati con modalità telematiche nel 2017 è il Friuli Venezia Giulia (anche in questo caso il dato può ritenersi sorprendente in quanto il PTT è stato, come nel Lazio, attivato solamente ad aprile 2017).

Quindi riassumendo, mentre per il PCT la Lombardia è stata a lungo leader in ambito nazionale per diffusione e dimensione delle procedure telematiche, la regione che più sembra aver accolto le modalità del processo tributario telematico è per ora proprio il Lazio.

LE BARRIERE ALLA DIFFUSIONE DEL PTT

Se volgiamo lo sguardo alla più recente giurisprudenza possiamo notare come il concetto è chiaro agli estensori del rapporto ma non lo è altrettanto ad alcune Commissioni Tributarie, ad esempio la CTP di Reggio Emilia che, nella propria sentenza n. 245 del 10.10.2017, ha escluso in radice la valida possibilità di costituzione telematica del controricorrente nel caso in cui il ricorrente abbia optato per il deposito cartaceo e, allo stesso modo, ha affermato la necessità di costituzione telematica del controricorrente in caso di costituzione telematica del ricorrente.

La suddetta pronuncia, peraltro, non appare isolata, si segnalano infatti quelle della Commissione Tributaria Regionale Toscana n. 1377/05/2017 e della Commissione Tributaria Regionale del Lazio n. 3133/05/2017, che parimenti escludono tassativamente l'ammissibilità delle comunicazioni in formato telematico in tutti i casi in cui il giudizio di primo grado si sia svolto senza ricorrere alle modalità proprie del PTT.

E' ovvio che tali posizioni hanno sino ad oggi costituito un ostacolo alla diffusione, in questa fase facoltativa e sperimentale, del processo tributario telematico, ma allo stesso modo è corretto segnalare che, se passerà il vaglio della conversione in legge, l'art.16 del Decreto n. 119/2018 dovrebbe estirpare alla radice qualunque dubbio interpretativo sulla fattispecie.

Certo, non si può fare a meno di sottolineare la curiosa circostanza data dal fatto che le due Commissioni Regionali che hanno ritenuto inammissibile il deposito telematico di un atto di secondo grado quando il primo grado si è svolto senza ricorrere agli strumenti del PTT, si ritrovano paradossalmente prime in classifica in Italia per numero di depositi con modalità telematiche, ad ulteriore testimonianza dell'evidente superamento dell'orientamento restrittivo di cui si è appena fatto cenno.

CRITICITA' DELLA PROCEDURA ED AUSPICABILI SVILUPPI

Mentre le parti processuali si confrontano sul campo della sperimentazione del nuovo funzionamento del processo tributario telematico, il Ministero intensifica i propri sforzi per un'evoluzione dei sistemi di trasmissione.

In questa direzione va un primo rilevante intervento consistente nel cosiddetto "potenziamento" del Processo Tributario Telematico ad opera del Decreto del Direttore Generale delle Finanze del 28.11.17, in vigore dal 12.12.17 con il quale è stata incrementata da 5 a 10 mb la portata massima di ogni singolo file depositabile in telematico e si è altresì precisato che è possibile allegare al massimo 50 file in un singolo deposito ed infine che il limite massimo di dimensione del deposito è pari a 50 mb.

Gli auspicabili futuri sviluppi della procedura passano probabilmente dalla eliminazione dell'obbligo di firma digitale esteso a tutti i documenti dimessi nel processo, trattasi in particolare di un opportuno correttivo che è stato ripetutamente segnalato dagli utenti e sul quale pare il Ministero stia già lavorando.

Sempre nel campo delle possibili evoluzioni tecniche della procedura, si segnala il definitivo sdoganamento del formato eml, che ad oggi viene "gestito" dal SIGIT in forza di una semplice nota presente nel sito web della Giustizia Tributaria e continua a generare un errore con codice S1 in sede di deposito (è pur vero che l'errore non inibisce il deposito ma genera comunque evitabili apprensioni nel soggetto depositante).

Infine, si auspica l'emanazione di un decreto correttivo che porti chiarezza anche in merito alle facoltà di autentica delle firme da parte del difensore tecnico, considerato che ad oggi ad esempio la sperimentazione PTT per il ricorrente nel solo caso di notifica via PEC del ricorso.

La scelta se utilizzare o meno le forme telematiche viene in buona sostanza impedita al ricorrente e lasciata alla diligenza di controparte nel dotarsi dei necessari strumenti telematici.

Sarebbe quindi opportuno coordinare già in questa fase sperimentale le facoltà di autentica per la parte nei casi, ad esempio, di notifica cartacea o di riassunzione avanti alla Commissione Tributaria di un procedimento originariamente instaurato avanti al Giudice di Pace.

D'altro canto, giova evidenziare che la procedura del deposito tramite upload sul SIGIT (Sistema Informativo della Giustizia Tributaria) si è dimostrata un efficace strumento operativo di gestione del contenzioso telematico, dimostrando di poter reggere anche carichi di lavoro consistenti.

Volgendo all'estero il nostro sguardo, si nota come in effetti quella del deposito tramite upload è una scelta che caratterizza il processo telematico in molti altri paesi (tra questi, ad esempio, la Spagna e la Francia), perché non richiede necessariamente l'utilizzo e l'accreditamento di un apparato esterno (come la PEC) per consentire il deposito.

Ed è proprio con l'augurio che il Ministero si attivi prontamente per apportare i correttivi appena accennati che si chiude la presente relazione, nella consapevolezza che il perfezionamento del funzionamento di un processo telematico che ha dimostrato di funzionare egregiamente e che ha già incontrato il favore degli operatori, può contribuire a completare quella indispensabile opera di digitalizzazione del Paese già testimoniata in altri settori, come quello fiscale, dalla fatturazione elettronica obbligatoria nelle transazioni B2B e B2C di imminente introduzione.

Palermo, 16 novembre 2018.

Dott. Ernesto Gatto