



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria



*Relazione del Presidente
Gaetano Santamaria Amato*

GIORNATA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Roma, 9 maggio 2013

Aula Magna della Corte di Cassazione

Oggi contemporaneamente a questo evento, si celebra la Giornata dedicata alle vittime del terrorismo. Il mio primo pensiero è rivolto ad Aldo Moro, agli uomini della Sua scorta, a tutti i servitori dello Stato che hanno sacrificato la vita per i valori della democrazia ed alle loro famiglie.

Per tale concomitanza molte Autorità non son potute intervenire.

Primo fra tutti il Presidente Napolitano.

Rivolgo un deferente saluto al Presidente della Repubblica, garante della Costituzione, ed esprimo la mia più profonda ammirazione per la generosità e l'alto senso di responsabilità confermati al servizio delle Istituzioni in questo travagliato periodo della crisi politica, esempio e guida per il Paese e per la magistratura tributaria tutta.

Un ringraziamento particolare va al Primo Presidente Ernesto Lupo per la disponibilità anche quest'anno dimostrata con l'ospitare la celebrazione di questo evento nella prestigiosa Aula Magna della Corte di Cassazione.

La mia alta considerazione rivolgo al Presidente della Camera on. Laura Boldrini oggi rappresentata dal Vice Presidente della Camera On.le Luigi Di Maio, che saluto e ringrazio.

Saluto rispettosamente il Presidente della Corte Costituzionale prof. Franco Gallo, qui rappresentato dal Vice Presidente avv. Luigi Mazzella.

Saluto il Ministro della Giustizia Anna Maria Cancellieri, oggi rappresentata dal collega giudice tributario Sottosegretario di Stato dott. Cosimo Maria Ferri al quale rinnovo gli auguri di buon lavoro per il prestigioso incarico ricevuto.

Un sentito ringraziamento, carico di aspettative, rivolgo al Ministro per le Riforme dott. Gaetano Quagliariello, che ci onora con la Sua presenza.

Un cordiale saluto al Vice Ministro on. Luigi Casero, che già altre volte ha dimostrato tanta disponibilità verso la giustizia tributaria.

Ringrazio il Vice Presidente del C.S.M. Prof. Michele Vietti che per la adesione manifestata ma che per la sopravvenuta concomitanza di impegni istituzionali non è potuto intervenire e che ha inviato un messaggio di augurio e di saluto per tutti i partecipanti.

Saluto e ringrazio il dott. Giorgio Santacroce, proprio ieri designato a succedere al Presidente Lupo al vertice della Cassazione al quale formulo i miei auguri.

Saluto e ringrazio il Presidente del Consiglio di Stato dott. Giorgio Giovannini che presiede la Commissione Tributaria Centrale; il Presidente della Corte dei Conti dott. Luigi Giampaolino, oggi rappresentato dal Pres. dott. Maurizio Meloni; il

Procuratore generale della Cassazione dott. Gianfranco Ciani, rappresentato dall'avv. gen. Umberto Apice; il Pres. della Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici dott. Roberto Alesse; l'Avvocato Gen. dello Stato Michele Dipace, rappresentato dal Vice avv. generale Maurizio Fiorilli; i rappresentanti del Parlamento sen. Giacomo Caliendo ed on. Bruno Tabacci; il Vice Prefetto dott.ssa Alessandra Nigro che tutti ci onorano con la loro presenza.

Ringrazio ancora il Presidente della Sezione Tributaria della Cassazione dott. Mario Adamo per l'intervento che ci ha assicurato; il Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia ed amico Filippo Grisolia; i Capi Dipartimento presenti e il Proc. Gen. presso la Corte d'Appello di Roma dott. Luigi Ciampoli.

Ringrazio ancora e saluto i componenti del C.S.M., del Consiglio della Magistratura Militare ed il suo Vice Presidente avv. Roberto Tricoli, del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e della Corte dei Conti ed i colleghi del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria di questa e delle precedenti consiliature.

Saluto il Presidente del Consiglio Nazionale Forense prof. Avv. Piero Guido Alpa oggi rappresentato dal Consigliere avv. Antonio Damascelli che ci intratterrà con un suo intervento.

Ringrazio tutte le Autorità civili e militari intervenute, i Garanti del contribuente, i rappresentanti dei Consigli dell'Ordine degli Avv.ti e dei commercialisti; i rappresentanti del MEF, delle Agenzie delle Entrate e delle Dogane e dei Monopoli, i colleghi dell'AMT ed i rappresentanti delle Associazioni professionali, tutti i giudici tributari e tutti i funzionari di Segreteria delle Commissioni Tributarie e Voi tutti signore e signori intervenuti.

Un particolare ringraziamento al Consigliere Raffaele Botta e al personale della Cassazione nonché al personale del CPGT che con il loro impegno hanno consentito la celebrazione di questo evento.

Anche quest'anno la giustizia tributaria, quarta giurisdizione dello Stato, si presenta con le carte in regola in sede di bilancio consuntivo.

Dalle Relazioni dei Presidenti delle Commissioni Tributarie Regionali emerge non solo che i tempi medi di definizione delle liti rimangono abbondantemente al di sotto dei parametri della ragionevole durata dei processi, ma anche che gli obiettivi fissati in sede di programmazione del lavoro degli uffici giudiziari tributari, di cui all'art. 37 del DL 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, per l'abbattimento delle pendenze, risultano in buona parte raggiunti.

Se infatti nell'anno 2011 le Commissioni Tributarie “virtuose”, quelle cioè che avevano raggiunto il risultato di ridurre di almeno il 5% le pendenze rispetto all'anno precedente sono state 33 nell'anno 2012 le Commissioni che hanno ridotto del 10% l'arretrato risultano ben 74.

Ciò ad onta dell'accresciuta complessità ed incremento di valore delle controversie nonché del maggiore, gratuito e gravoso impegno richiesto ai giudici per il moltiplicarsi delle istanze di sospensione, quale preannunciato effetto della immediata esecutività dell'avviso di accertamento.

Anche la Commissione Tributaria Centrale, per la quale dettagliatamente parlerà il Pres. Giovannini, è pronta a concludere i propri lavori nei termini prefissati dal legislatore grazie al contributo offerto dai giudici delle Commissioni Regionali e Provinciali applicati.

L'abbattimento in sede Regionale e Provinciale è dovuto anche al calo della sopravvenienza, da registrarsi non solo quale positivo effetto della definizione agevolata prevista dal DL 98/2011 nonché della mediazione tributaria - ancora da perfezionarsi in relazione ad alcune criticità – ma anche quale risultato della “moral suasion” esercitata sul contribuente da una Amministrazione Tributaria sempre più disponibile al felice esperimento di istituti quali l'interpello, la pianificazione fiscale concordata, l'autotutela, il ravvedimento, l'acquiescenza, l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale, ed inoltre dalla introduzione del contributo unificato che, se da un lato ha suscitato critiche quale ostacolo per l'accesso alla giustizia, dall'altro ha esercitato una positiva efficacia dissuasiva su liti temerarie e/o defatigatorie.

Senza contare l'uguale effetti dissuasivo determinato dal progressivo abbandono da parte dei giudici della contestata propensione alla compensazione delle spese, in ossequio allo spirito della novella introdotta con la legge 69 del 2009 ed al più equo e soddisfacente principio della soccombenza, secondo cui chi ha la responsabilità del processo ne paga le spese.

Sul contributo unificato ed in particolare sulla destinazione e devoluzione dell'apposito fondo costituito devo avanzare la mia dolorosa critica verso il Governo e le sue strutture burocratiche per la colposa inerzia e gli insopportabili ritardi.

Costituito ed introdotto con la sollecitazione di adeguati studi presentati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e su richiesta dell'Associazione Magistrati Tributarî, anche per la rivisitazione dei poco dignitosi compensi dei giudici tributarî, fermi quelli fissi dal 2002 e quelli variabili dal 2006, il contributo unificato ha visto

accrescere solo le entrate dello Stato senza che nessuno degli interventi urgenti per la giustizia fosse avviato.

La quota parte destinata come incentivo ai giudici ed al personale delle Commissioni virtuose per l'anno 2011, già da tempo individuate, non è stata ancora liquidata.

Così come i giudici della Commissione Centrale ancora aspettano il pagamento dei compensi maturati per il lavoro del 2011.

L'ovvio scoramento della categoria è aggravato dalla constatazione che un settore della giustizia delicato ed importante non solo per le finanze dello Stato ma anche per la sua attitudine ad incidere profondamente nei rapporti economico-finanziari dei contribuenti, privati enti o società, tanto da condizionarne anche la esistenza, possa essere così scarsamente considerato dal mondo politico, il quale solo ha la autorità per quegli interventi che assicurino alla giustizia tributaria maggiore efficienza e professionalità.

Duole constatare, per vero, come nella passata legislatura gli interventi normativi siano stati frammentari, inidonei e talvolta ingiustificabili.

Basti citare le Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione di cui alla legge 190/2012, che ha esteso ai componenti delle commissioni tributarie il divieto di partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti.

La assolutezza con cui il Legislatore ha articolato la nuova disposizione sembra non aver tenuto conto del particolare stato giuridico ed economico del giudice tributario, non legato alla Amministrazione dal vincolo del pubblico impiego, con l'effetto di indurre molti giudici provenienti dalle libere professioni a rassegnare le proprie dimissioni dal ruolo tributario, disperdendo così valide e collaudate professionalità.

Alla cronica e più volte denunciata carenza di personale amministrativo nelle Segreterie delle Commissioni si è data risposta col decreto Sviluppo del 2011 prevedendo il distacco... del personale dei ruoli dell'esercito in esubero.

La grossa opportunità offerta dal varo della legge delega per la riforma fiscale è naufragata con la crisi di governo e con essa la aspettativa di una revisione delle piante organiche non più differibile, essendo del tutto inadeguato lo schema del Decreto Visco, già fondato all'epoca su calcoli sbagliati, abbondantemente superato

dai nuovi flussi e dalle dimensioni e caratteristiche di un contenzioso che si adegua rapidamente alle realtà economiche del paese ed alle nuove frontiere fiscali.

Altrettanto dicasi per l'attesa definizione normativa della figura del cd. abuso del diritto, elaborata in sede comunitaria e rimessa esclusivamente alla interpretazione della giurisprudenza.

Se da un lato è unanime la invocazione da parte degli operatori economici e loro consulenti di avere precisi parametri normativi entro cui operare, tali magari da attrarre nuovamente gli impauriti investitori stranieri ormai fuggiti, altrettanto decisa è la richiesta della magistratura tributaria che rifugge inappropriate forme di supplenza.

I lodevoli sforzi compiuti dalla Guardia di Finanza, costantemente vicina alla magistratura tributaria anche per l'aggiornamento professionale e sempre più incisiva nel contrasto alla evasione, alla elusione ed a questa nuova configurazione di abuso del diritto, devono trovare una giustizia tributaria pronta ed attrezzata, che assicuri il doveroso controllo di legalità nell'ambito delle scelte politiche compiute dal legislatore.

Resta, comunque, inalterato il giudizio, già altre volte espresso, di contrarietà agli interventi in materia, anche ordinamentale, con la decretazione d'urgenza.

E' ancora forte lo sconcerto della categoria al ricordo dei drastici interventi per Decreto nel 2011 sul regime delle incompatibilità, permeati da sospetta irragionevolezza e sicuramente destinati a creare la paralisi delle Commissioni, scongiurata dagli interventi correttivi della legge 148/2011 che ebbe a recepire le osservazioni critiche prontamente manifestate dal Consiglio di Presidenza.

La esigenza di garantire l'autonomia e la indipendenza del giudice e l'imparziale esercizio della funzione giurisdizionale, ruolo primario di questo Organo di autogoverno, sono assicurati dal costante monitoraggio delle attività professionali esercitate dai giudici tributari.

Nel 2012 sono stati avviati n. 20 procedimenti per incompatibilità e 4 sono già conclusi con la decadenza, mentre 45 sono le delibere di decadenza automatica in applicazione della normativa di cui all'art. 39 del D.L. 6.7.2011 n. 98. Senza contare le estinzioni intervenute per spontanee dimissioni.

Ciò che questo Consiglio non può condividere è il tentativo di emarginazione di categorie professionali che tanto hanno favorito la crescita della magistratura tributaria con il contributo della loro professionalità.

Sul punto e sulla esigenza di regionalizzazione della c.d. incompatibilità diretta rinvio alla Relazione al Ministro che è stata distribuita.

I vari Decreti legge che sono stati varati a partire sempre dal 2011 in materia di reclutamento di nuovi giudici tributari ed in materia di interpello per trasferimento di sede, tutti adottati senza un preventivo coinvolgimento del CPGT, stanno ancora oggi generando un serio disorientamento nella politica di gestione del personale, attesa la incertezza e sovrapposizione di regole che sono perfino cambiate in corso d'opera, con ripercussioni negative soprattutto per la copertura dei delicati posti di Presidente di Commissione.

Quei giudici tributari che pazientemente aspettavano il proprio turno per cambiare sede o commissioni si sono visti occupare tutte le sedi disponibili per effetto del reclutamento straordinario e riservato, disposto dal DL 98/2011, il quale ha annullato d'imperio il bando di concorso interno all'epoca in atto.

Le complesse ed articolate procedure seguite alla pubblicazione del Bando 3.08.11, appesantite dall'inaspettato numero dei concorrenti e dal contenzioso preventivamente instaurato, non possono dirsi ancora oggi definitivamente concluse anche per effetto del successivo intervento operato su quello stesso concorso dalla legge 12 novembre 2011 n 183 che ha istituito il nuovo status di giudice tributario sovrannumerario.

Le tante rinunce sopravvenute, forse effetto di domande frettolosamente presentate, hanno obbligato la rivisitazione più e più volte delle graduatorie e dei decreti di nomina, attese le necessarie operazioni di scorrimento ed assorbimento degli idonei.

I sovrannumerari che nella ottica del legislatore del 2011 dovevano costituire una forza pronta, idonea a coprire le vacanze che progressivamente si sarebbero create nella sede di prima scelta ed a cui sono stati pure assegnati con apposito DPR, si sono visti improvvisamente sottrarre la sede per effetto dell'ennesimo scoordinato intervento operato dalla legge 228/2012, la quale ha subordinato la immissione nelle funzioni ad una ulteriore procedura di interpello.

Con il duplice effetto, da un lato di non consentire la pronta copertura delle vacanze sopravvenute e dall'altro di incidere su aspettative personali che si ritenevano consolidate e che avevano orientato le scelte.

L'ingresso massiccio di queste nuove forze togate non può che essere valutato con favore dal Consiglio di Presidenza per l'elevato tasso di professionalità maturato nell'esercizio concreto della giurisdizione di appartenenza.

Evidentemente la complessità, il tecnicismo e la peculiarità della materia tributaria richiederanno studi ed approfondimenti che verranno come sempre stimolati dal Consiglio di Presidenza, che non ha mai trascurato la prerogativa di curare l'aggiornamento professionale dei propri giudici con frequenti Seminari in costante sinergia con la migliore Accademia, pur nei ristretti limiti di un esiguo bilancio.

L'interpello per trasferimento di sede è altra infelice novità introdotta dalla decretazione di urgenza.

A fianco del consolidato concorso per conferimento di nuove funzioni, ed anzi prima di quello, si rende obbligatorio l'interpello per tramutamento di sede, riservato ai soli legittimati in senso orizzontale e riguardante anche le posizioni di vertice.

Se nell'intento del legislatore v'era il malcelato obiettivo di ridurre gli spazi di discrezionalità dell'Organo di autogoverno nel conferimento di Uffici Direttivi, v'è a dire che il proposito ha sortito un risultato contrastante con il principio di buona amministrazione perché la norma, così come è formulata, produce solo ed esclusivamente l'effetto di una cristallizzazione della classe dirigente che cambia sede per mera anzianità di servizio senza alcuna possibile verifica di idoneità ed attitudine.

La disciplina dell'interpello, peraltro, contiene palesi profili di incostituzionalità laddove, per i posti di giudice, ammette sia quei giudici con funzioni che pazientemente aspettavano il proprio turno sia i sovranumerari senza funzioni, ormai in cerca di sede, assegnando agli uni ed agli altri punteggi ricavabili da tabelle diseguali e non omogenee.

Il ritorno al mero criterio della anzianità, se da un lato è idoneo per la tenuta e formazione del Ruolo Unico Nazionale dei componenti delle Commissioni Tributarie, non può ritenersi criterio esclusivo su cui basare la "carriera" del giudice perché da tempo ed in ogni ordinamento non si prescinde più dalle attitudini, dalla laboriosità e dalla diligenza, tutti profili che devono qualificare la professionalità del

magistrato, chiamato a svolgere un ruolo così delicato ed a pronunciare sentenze “In nome del popolo italiano”.

Ciò, peraltro, conformemente a quanto nella evoluzione normativa si è venuto a consolidare a partire dalla legge 248/05 cui hanno fatto seguito il D.M. 2.11.97 n. 219 del Ministro della Economia nonché la finanziaria del 2008.

Al superamento della tabella F del D. Lgs. 545/92 il CPGT ha fatto seguire circolare recante nuovi criteri di valutazione della professionalità con la introduzione della scheda di valutazione periodica, resa a questo punto inutile dall’interpello.

Il CPGT è preparato per svolgere al meglio le proprie attribuzioni nella materia delle nomine e della progressione nelle qualifiche e le proprie competenze in materia disciplinare e di status dei giudici.

Sua precipua funzione è quella di garantire la autonomia, la indipendenza e la terzietà del potere giudiziario quale prerequisite per una giustizia equa ed imparziale.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, in una raccomandazione agli stati membri adottata nel novembre 2010 e riferita a tutte le persone che esercitano funzioni giudiziarie, ebbe a dire che “L’indipendenza dei giudici non è una prerogativa o un privilegio accordati nel loro interesse personale ma nell’interesse dello Stato di diritto e di ogni persona che richiede e attende una giustizia imparziale. L’indipendenza dei giudici deve essere considerata come garanzia di libertà e di applicazione imparziale del diritto. L’imparzialità e l’indipendenza dei giudici sono essenziali per garantire la parità delle parti dinanzi ai Tribunali”.

Ed allora, in proposito, suona sicuramente come anomalo il collegamento tra giustizia tributaria e Ministero della economia, parte sostanziale in ogni ricorso, per quanto attiene – tra l’altro e non solo – alle strutture immobiliari, al personale di Segreteria ed ai compensi dei giudici, per vero indecorosi.

Questo collegamento deve essere confortato da uno spirito di collaborazione per un efficace funzionamento del sistema giudiziario.

Il Ministero dell’Economia deve avvertire le necessità di sollecitare il parere del Consiglio prima di adottare provvedimenti che incidano sul funzionamento delle Commissioni Tributarie o sull’ordinamento.

Il Dipartimento competente deve attendere il parere del Consiglio sulla ripartizione dei fondi per il funzionamento delle Commissioni, così come deve rendere effettiva e possibile la autonomia contabile di questo organo di autogoverno.

Cosa si aspetta la giustizia tributaria dal nuovo Parlamento e dal nuovo Governo.

Nella recente campagna elettorale ogni forza politica ha indicato la lotta alla evasione come indispensabile mezzo per la realizzazione della equità fiscale.

Ogni governo ricerca in tal modo le risorse necessarie per il finanziamento dei propri programmi.

Quello che deve essere a tal fine evidente è che ogni verifica della Guardia di Finanza, ogni accertamento della Agenzia delle Entrate è destinato ad essere sottoposto al vaglio di legalità della giustizia tributaria.

Il livello di democrazia in un paese, come ebbe felicemente a sottolineare il prof. Marongiu in uno dei nostri Seminari, si misura da tre leggi: la legge elettorale, la legge penale e la legge tributaria, con i loro ordinamenti.

Se allora vogliamo essere un paese all'altezza delle nostre tradizioni democratiche, un paese che si proietti in Europa rispettoso dei diritti fondamentali del cittadino, un paese che non mostri solo la faccia feroce del Fisco ma ricerchi e prosegua il giusto processo tributario, allora io chiedo alla nuova classe politica di mutare radicalmente atteggiamento e considerazione verso questa giurisdizione.

Il prossimo CPGT sarà presieduto da un componente di nomina parlamentare. La forza della sua legittimazione renderà certamente più agevole e felice di quanto finora sia stato il confronto a livello politico.

E' tempo di dare riconoscimento costituzionale alla giustizia tributaria; è tempo di trovare forme di effettivo distacco dal MEF per evitare anche il solo appannamento della immagine di indipendenza di questa giustizia; è tempo di mettere finalmente mano ad una riforma organica e condivisa.

Quello che mi sento di dire è che a questa giustizia tributaria efficiente e rapida, rispettosa del valore della imparzialità, arricchita dal contributo delle varie categorie professionali; a questi giudici tributari silenziosi e non protagonisti, capaci e disinteressati, consapevoli del ruolo ricoperto ed orgogliosi del servizio reso, il

contribuente, il Governo, il Parlamento, il Paese devono dare fiducia e su di essi devono investire: questi giudici lo meritano!