

## **Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario tributario**

*Venezia, 23 marzo 2019*

### **Indirizzo di Saluto**

Prima di iniziare, mi sia consentito porgere un ringraziamento e un saluto a tutte le Autorità presenti, al Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria e al suo Presidente, ai Magistrati tributari e delle altre giurisdizioni, agli avvocati, ai colleghi commercialisti e a tutto il personale impegnato presso gli organi di giustizia tributaria.

L'anno giudiziario che stiamo inaugurando ha visto le Commissioni tributarie fortemente impegnate nella riduzione dell'arretrato e nel dare avvio a quella che, presto, renderà ancora più efficiente la Giustizia tributaria, vale a dire il definitivo passaggio al processo tributario telematico.

Ma resta nel dibattito politico più recente un altro importantissimo tema che merita la massima attenzione e sul quale è mia intenzione in questa sede svolgere alcune brevi considerazioni.

Mi riferisco alla questione della Riforma della Giustizia tributaria.

Il futuro possibile assetto da dare agli organi di giurisdizione tributaria costituisce senza dubbio un tema centrale, di scottante attualità, da ritenersi fondamentale per il corretto dispiegarsi del rapporto Fisco-Contribuenti, e molto sensibile anche per noi Commercialisti.

Credo sia opinione abbastanza condivisa che l'approdo finale a cui si dovrà giungere è quello di un giudice più specializzato e professionale di quello attuale, in grado di assicurare autonomia, terzietà e indipendenza della funzione giudicante.

Questo comune denominatore costituisce, senza dubbio, il principio ispiratore anche delle due più recenti proposte di legge in materia presentate dalle forze di maggioranza e che si auspica possano segnare il definitivo abbandono di alcune ipotesi riformatrici, fortunatamente minoritarie (avanzate nella precedente legislatura, ma ancora non definitivamente sopite), di “riconduzione” delle attuali Commissioni tributarie in seno alla giustizia civile (v. proposta di legge n. 3734 presentata alla Camera dei deputati l’8 aprile 2016 dall’On.le Ermini ed altri) ovvero alla giurisdizione contabile della Corte dei conti (v. proposta di legge n. 2438, presentata al Senato il 9 giugno 2016, dal sen. Naccarato).

Circa un mese fa sono state depositate infatti in Parlamento le proposte di riforma del M5S (a firma dell’on.le Martinciglio e altri - A.C. 1521 presentato il 21 gennaio 2019) e della Lega (a firma dell’on.le Centemero e altri - A.C. 1526 presentato il 23 gennaio 2019), entrambe dal titolo *“Ordinamento degli organi di giurisdizione e amministrativi della giustizia tributaria”*.

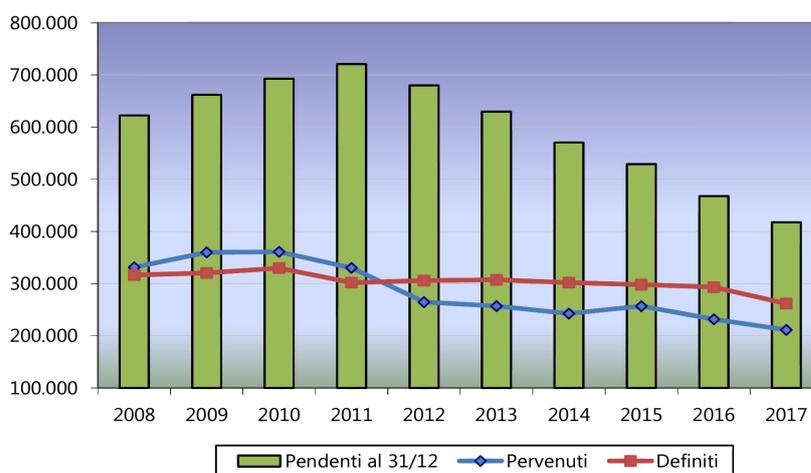
Non essendo questa la sede per entrare nel dettaglio delle citate proposte, mi sia tuttavia consentito svolgere alcune considerazioni su quelli che, ad avviso della Professione che ho l’onore di rappresentare, dovrebbero essere i punti strutturali della Riforma, che devono muovere da una premessa inconfutabile attestata dai “numeri” ufficiali dello stato attuale del contenzioso tributario.

Questi “numeri” confermano che le attuali Commissioni tributarie, pur presentando certamente delle criticità, sono in grado tuttavia di rispondere abbastanza celermente alla domanda di Giustizia da parte dei contribuenti.

E per rendersene conto è sufficiente esaminare i dati ritraibili dall'ultima relazione annuale redatta dal MEF sullo stato dei processi:

CTP + CTR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Pervenuti</b>	331.387	360.018	360.941	330.155	264.757	257.025	242.695	257.036	231.815	211.515
<b>Definiti</b>	316.570	320.567	329.894	301.945	305.840	307.242	302.003	298.156	293.154	261.820
<b>Pendenti al 31/12</b>	622.299	661.750	692.797	721.007	679.924	629.707	570.399	529.279	467.940	417.635

Tabella 1: flussi del contenzioso presso le Commissioni tributarie



Dai dati disponibili più recenti, rilevati nel “Rapporto trimestrale” (luglio-settembre 2018) del flusso dei ricorsi in entrata ed in uscita dalle Commissioni tributarie, risulta che alla data del 30 settembre 2018 le controversie tributarie pendenti, sono calate al di sotto delle 400 mila unità (399.058), mostrando una riduzione di circa l’8% rispetto al 30 settembre dell’anno precedente, a conferma di un *trend* positivo iniziato già dal 2012. Considerando il terzo trimestre 2018, le controversie definite sono state ben 46.883, con un aumento di circa il 5,3% rispetto al medesimo periodo del 2017.

E ciò, nonostante le gravi carenze di organico delle attuali Commissioni tributarie (la scopertura rispetto alle piante organiche – peraltro ormai

risalenti nel tempo, definite con D.M. 11 aprile 2008 – risulta infatti pari al 32,48%) e i sicuri margini di miglioramento della distribuzione dei giudici sul territorio nazionale.

Altrettanta celerità non si riscontra, invece, nel giudizio di legittimità dinanzi alla Corte di cassazione, che rappresenta attualmente il vero “collo di bottiglia” della Giustizia tributaria, che allunga oltremodo i tempi per ottenere una risposta definitiva alla predetta domanda di Giustizia da parte dei contribuenti.

È stato lo stesso ex Presidente della Corte di Cassazione Canzio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, ad affermare che *“la giustizia tributaria è ben organizzata nelle fasi di merito di primo e secondo grado, mentre l'arretrato che si è formato in Cassazione, in mancanza di una riforma e di un piano straordinario per l'abbattimento dell'arretrato, rischia di travolgere l'assetto della Cassazione civile: secondo una proiezione simulata degli odierni dati al 2020 e al 2025, il contenzioso tributario finirebbe per comporre il 56% e, rispettivamente, il 64% della complessiva pendenza della Cassazione civile”*.

I dati dimostrano dunque che la Giurisdizione speciale tributaria “risolve” i suoi problemi, ed è davvero arduo sostenere che funzioni peggio della Giustizia penale, civile, amministrativa o contabile.

Partendo da questa semplice constatazione, occorre pertanto migliorare l'impianto attuale, ma non stravolgerlo, come sostenuto da taluni che, magari cavalcando i deprecabili episodi corruttivi verificatisi, ritengono che il sistema non sarebbe in grado di garantire quella “legalità” da tutti, naturalmente, invocata. Questi fenomeni vanno combattuti sradicando le mele marce e non stravolgendo un sistema che mostra di essere più

efficiente di altri, in quanto a celerità nel corrispondere alla domanda di giustizia da parte dei cittadini/contribuenti.

\* \* \*

Ad avviso del CNDCEC, la riforma della Giustizia tributaria dovrebbe pertanto essere ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi.

- Mantenere ferma la natura speciale della giurisdizione tributaria e, auspicabilmente, anche l'attuale denominazione degli organi giudicanti, al fine di evitare qualsiasi fraintendimento sull'eventuale introduzione di un nuovo giudice speciale.
- Rendere le attuali Commissioni tributarie sempre più indipendenti, assicurandone ancor meglio qualità, equidistanza dalle parti, introducendo un giudice, sempre più professionale e specializzato, che possa garantire autonomia, terzietà e indipendenza della funzione giudicante, oltre che una maggiore sua produttività.
- Per quanto concerne la strutturazione dei gradi di giudizio, trasferire la fase di reclamo/mediazione (per le liti di valore non superiore a cinquantamila euro) dinanzi agli organi di giustizia tributaria di primo grado in composizione, nella specie, monocratica, al fine di garantire la necessaria terzietà e indipendenza del soggetto deputato a gestire tale istituto.

Per le controversie in primo grado di valore fino a tremila euro (attualmente pari al 50 per cento circa delle liti pendenti innanzi alle Commissioni tributarie provinciali), prevedere che, in caso di esito negativo della fase di reclamo/mediazione, la competenza per la successiva fase processuale decisoria del giudizio sia attribuita ad un organo giudicante in composizione anch'essa monocratica (e ciò,

ovviamente, sul presupposto dell'istituzione di un giudice sempre più professionale e specializzato), il che consentirebbe una notevole accelerazione dei processi, riducendone la durata.

Per le liti in primo grado di valore compreso tra tremila e cinquantamila euro, prevedere che, la competenza per la successiva fase decisoria del giudizio di merito sia attribuita ad un organo giudicante in composizione collegiale.

Per le liti in primo grado di valore superiore a cinquantamila euro (non soggette alla fase preventiva di reclamo/mediazione) e per tutte le liti in secondo grado, prevederne l'affidamento ad un organo giudicante in composizione, sempre, collegiale.

Trasferire il terzo grado di giudizio di legittimità dalla Corte di cassazione ad una rinnovata Commissione tributaria centrale, dinanzi alla quale i soggetti abilitati alla difesa devono avere i medesimi requisiti previsti per la difesa in giudizio nei due gradi di merito. Tale scelta avrebbe il pregio di sfozzare il forte arretrato accumulato dalla Corte di cassazione, riducendo drasticamente la durata dei giudizi pendenti nel grado di legittimità.

- Prevedere nelle Commissioni tributarie l'istituzione di sezioni specializzate per materia o tributo (si pensi ad esempio a sezioni dedicate ai tributi locali e/o alle controversie in materia catastale).
- Circoscrivere la difesa tecnica, in tutti i gradi di giudizio (anche di legittimità), ai soli soggetti iscritti negli albi di avvocati e commercialisti di cui alla sezione A dell'albo unico (consulenti del lavoro?).

- Prevedere l'istituzione della Scuola Superiore della Magistratura Tributaria per garantire la formazione e l'aggiornamento professionale continuo ai Giudici tributari.
- In aggiunta agli attuali Uffici del Massimario regionali, prevedere l'istituzione di un Ufficio del Massimario nazionale della giurisprudenza tributaria di merito composto dai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, degli enti impositori e dei Consigli nazionali delle professioni abilitate alla difesa in giudizio, quale strumento di trasparenza, garanzia ed imparzialità, che consenta alle Parti di orientare le scelte, favorendo la deflazione delle liti nell'interesse della Collettività.
- Costituire Tavoli permanenti di confronto tra il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, gli enti impositori e i Consigli nazionali delle professioni abilitate alla difesa in giudizio, deputati a formulare proposte concrete per favorire un funzionamento più efficace del Processo tributario.

\* \* \*

Naturalmente, il punto centrale della Riforma, come chiaramente emerge dal dibattito in corso, consiste nel delineare le caratteristiche del Giudice tributario. E non vi è dubbio che la certezza del Diritto tributario dipende anche dalla qualità del Giudice chiamato ad applicarlo.

Al CNDCEC non appassiona particolarmente la disputa se i futuri organi giudicanti debbano essere a tempo pieno o essere composti, come accade attualmente, da "togati" e "non togati" o "laici". Sicuramente un Giudice a tempo pieno sarebbe preferibile, ma ciò che riteniamo in ogni caso imprescindibile è che nella selezione dei futuri Giudici tributari sia garantita,

per legge, una maggiore specializzazione e professionalità, preferendo coloro che abbiano conseguito titoli di studio e di servizio nella specifica materia tributaria e assicurando l'accesso al nuovo ruolo, come già oggi accade, ai laureati in economia, oltre che, ovviamente, ai laureati in giurisprudenza.

Una più spinta specializzazione nella materia tributaria che deve ritenersi doverosa in considerazione peraltro dell'estrema rilevanza, sotto il profilo economico ma – lasciatemi dire – anche sociale, delle questioni sottoposte al vaglio degli organi giudicanti.

Un nuovo Giudice tributario che sia al tempo stesso:

- sempre più professionale e specializzato;
- sottoposto all'obbligo di formazione continua;
- retribuito adeguatamente e incentivato economicamente in dipendenza della partecipazione a determinati corsi di formazione particolarmente qualificanti.

In tale contesto, riteniamo comunque doveroso assicurare una adeguata fase transitoria, in modo da preservare le professionalità oggi operanti nelle attuali Commissioni tributarie.

Va infine ripreso il tema dell'indipendenza del Giudice.

A quest'ultimo riguardo, dovendo il Giudice non solo essere, ma anche apparire indipendente, il CNDCEC sottolinea l'esigenza di trasferire quanto meno il ruolo dei Giudici tributari dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In termini più generali, mi sia tuttavia consentito, in conclusione, sottolineare un aspetto, senza il quale nessuna riforma della Giustizia tributaria potrà mai dare, pienamente, gli effetti sperati.

Mi riferisco alla ineludibile necessità di superare l'“impazzimento” e l'astrusità dell'attuale sistema fiscale che, attraverso la continua opera di modifica e rimaneggiamento del legislatore degli ultimi trent'anni, è divenuto ormai un vero e proprio ginepraio normativo di difficile gestione anche da parte degli addetti ai lavori (giudici, enti impositori e professionisti abilitati alla difesa).

Quello che serve al Paese, e sul quale occorre intervenire al più presto, è infatti un sistema fiscale più semplice, chiaro e coerente che possa finalmente garantire:

- maggiore stabilità e certezza normativa,
- maggiore predeterminabilità dell'onere fiscale e,
- per quello che qui interessa, maggiore prevedibilità delle sentenze.

Sono questi i presupposti che devono fare da sfondo ad una Riforma della Giustizia tributaria che voglia davvero realizzare quegli obiettivi di efficienza ed efficacia della funzione giudiziaria che noi tutti oggi auspichiamo, non solo come Professionisti impegnati nello specifico settore, ma soprattutto come Cittadini/Contribuenti.

Una Riforma di qualità e giusta che possa incontrare il favore di tutte le parti in gioco e che realizzi finalmente una Giustizia tributaria sempre più all'altezza del fondamentale e delicato compito che le è proprio.