



Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

CAGLIARI

Circoscrizione dei Tribunali di Cagliari e Lanusei

Inaugurazione Anno Giudiziario Tributario 2022

Relazione del Presidente dell'ODCEC di Cagliari

Alberto Vacca

Martedì 12 aprile 2022 ore 09.00

Porgo il saluto alle gentili Signore, alle Autorità civili e militari e a tutti i presenti.

Ringrazio il Presidente per l'invito rivoltomi personalmente, ma soprattutto quale rappresentante dei 1055 Colleghi iscritti all'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Cagliari.

* * *

La Giustizia Tributaria evidenzia delle criticità rilevanti, crescenti di anno in anno e, in particolare in ambito locale, cui i pur apprezzabili ed apprezzati sforzi dei Giudici, oltretutto del Personale delle Commissioni, non possono porre rimedio se non parzialmente e comunque in misura non sufficiente. Il dibattito, in questi anni su una riforma della Giustizia Tributaria si è fatto via via più intenso tanto da divenire parte integrante del PNRR. Il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Ministero della Giustizia, dopo la relazione finale del 30 giugno 2021 della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria, le cui conclusioni hanno evidenziato opzioni contrastanti, hanno deciso di istituire un Gruppo tecnico operativo avente il compito di predisporre entro il prossimo 15 aprile 2022, uno schema normativo per la decisiva riforma strutturale della Giustizia Tributaria. Il dibattito, ancora in corso, porta ad ipotizzare, come riferito dalla Presidente del Senato Casellati, che il percorso da preferire per la riforma della Giustizia Tributaria passi per lo strumento della legge ordinaria. "La giustizia tributaria tocca interessi strategici dei cittadini che invocano un bilanciamento tra i valori costituzionali riconosciuti dall'articolo 53 della Costituzione e il diritto del cittadino alla "giusta imposta"."

I dati che sono stati oggetto di illustrazione nel Corso della Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario Tributario 2022 da parte del Presidente Leone lo scorso 5 aprile presso il Senato della Repubblica, certamente lusinghieri, debbono necessariamente però essere interpretati alla luce della legislazione emergenziale che ha, di fatto, congelato talune posizioni negli anni 2020 e 2021. La netta diminuzione dei ricorsi presentati nel 2021 rispetto, in particolare ai valori evidenziati dall'analisi della serie storica ante 2020 è certamente giustificata da tali circostanze. Un sostanziale alleggerimento del carico di lavoro derivante dal nuovo contenzioso ha infatti consentito la definizione e lo smaltimento delle controversie sorte negli anni precedenti.

Nelle Commissioni Tributarie Provinciali della Sardegna le controversie avviate nel 2021 sono complessivamente 1.350 e 2.456 quelle definite. In Commissione Tributaria Regionale le controversie pervenute sono 660 e quelle definite 963.

Il dato sul quale necessariamente occorre fare una riflessione è l'anzianità media dei giudizi pendenti. Al 31.12.2020 il dato medio generale nazionale (CTP e CTR) era di 716 giorni, per la CTP di Cagliari 520 per la CTR Sardegna 1.416; in sostanza occorrono

mediamente cinque anni, cui devono poi aggiungersi però i tempi, purtroppo lunghi, della Cassazione, affinché il Cittadino, l'Impresa, il Contribuente in generale possa vedere un provvedimento definitivo. Si assiste, come dichiarato dal Presidente Leone, "ad un paradosso per il quale la velocità del giudizio tributario in primo e secondo grado ha quale effetto quello di congestionare la Cassazione che ha tempi di decisione più lunghi."

A mio avviso il dato più rilevante è quello del "tempo medio del processo", ossia la sommatoria dei giorni intercorrenti tra la data di deposito del ricorso in Commissione Tributaria e la data di spedizione del dispositivo alle parti processuali. In CTP il dato medio nazionale 2020 segna 631 giorni e in CTR 1.054 giorni. Cagliari mostra 440 giorni e la CTR 2241 giorni. Pertanto, al netto del tempo concesso dalla legge per le impugnazioni – che non è considerato nel conteggio – un contribuente cagliaritano può mediamente attendere 7 anni e 4 mesi per il completamento del giudizio di merito.

Appare evidente quindi come la Riforma della Giustizia Tributaria debba necessariamente tenere conto della necessità di garantire una maggiore speditezza dell'intero iter del Processo Tributario. Esigenza questa che appare ancor più forte se i dati sopra richiamati vengono letti anche alla luce dell'analisi sulle istanze di sospensione presentate dal Contribuente. Gli esiti sulle sospensioni aggregati per regione e per area geografica evidenziano che nelle Isole si riscontra la percentuale più bassa (12,26%)¹. In riferimento alla CTP di Cagliari circa il 75% delle istanze vengono rigettate con il conseguente obbligo per i Contribuenti di adempiere al pagamento anticipato in corso di giudizio.

I tempi medi di durata del Processo Tributario da un lato, l'obbligo di provvedere al pagamento frazionato in pendenza di giudizio, determina, unitamente ad altri elementi di criticità del sistema della Giustizia Tributaria, una compressione della tutela del Contribuente.

Le diverse proposte di modifica maturate negli ultimi 2/3 anni circa, alcune delle quali aventi seguito in sede parlamentare, testimoniano che è avvertito e diffuso il sentimento di riforma dell'assetto esistente.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'importante opportunità per una riforma strutturale della Giustizia Tributaria e del Processo Tributario.

Una riforma che garantisca l'assoluta terzietà della Magistratura Tributaria anche attraverso la netta separazione tra le Commissioni Tributarie ed il MEF. Ministero dal quale dipendono funzionalmente le Agenzie fiscali controparti dei Contribuenti nel Processo Tributario.

Una riforma che per noi Commercialisti dovrebbe, salvaguardando le importanti professionalità acquisite dagli attuali Giudici Tributarie, contribuire al rinnovamento della Giustizia Tributaria attraverso la selezione con concorso pubblico per titoli ed esami di una nuova classe di Magistrati Tributarie, da assegnare a tempo pieno al servizio della Giustizia Tributaria, professionali e specializzati, retribuiti in misura predeterminata

¹ Rapporto trimestrale 4 Trim. 2021 pag. 12

dalla legge e incentivati in base al merito e alla produttività e che siano altresì sottoposti all'obbligo di formazione continua. Obiettivo quest'ultimo perseguibile attraverso la creazione di una sezione apposita della Scuola Superiore della Magistratura, ovvero di una autonoma Scuola di Formazione in ragione delle specificità delle norme in ambito tributario.

I Commercialisti, che rappresentano presso le Commissioni i Contribuenti, sopportano dunque costantemente il peso di tali criticità e, in certa misura, ne sono i principali intermediari nei confronti degli stessi Contribuenti.

*

I Commercialisti, con gli altri Professionisti abilitati alla difesa presso le Commissioni, sono gli interlocutori principali del Giudice Tributario. Un'interlocuzione che, in conseguenza del dilagare della pandemia è stata mediata per il tramite delle moderne tecnologie della comunicazione che hanno consentito di svolgere le udienze a distanza.

Strumento delle udienze a distanza in relazione al quale occorre registrare scarsissimo ricorso ai servizi telematici nella nostra Regione. Dal Rapporto Trimestrale del 4° trimestre 2021 emerge infatti come solo 16,1% delle udienze sia stato svolto da remoto.

A regime, il processo tributario, prevede l'utilizzo della modalità telematica per le udienze ed occorre pertanto, nell'ambito del più ampio progetto di riforma della Giustizia Tributaria, incentivarne maggiormente l'utilizzo attraverso l'adeguamento della rete internet e delle dotazioni informatiche necessarie.

Per altro verso, l'obbligatorietà dei servizi telematici per la notifica e il deposito di atti processuali, documenti e provvedimenti giurisdizionali introdotta dal 01 luglio 2019 ha determinato che, nel 4° trimestre dell'anno 2021, il 99% della documentazione riguardante le controversie depositate nei due gradi di giudizio è stata trasmessa attraverso il canale telematico e solo l'1% è stata depositata in formato cartaceo.

Questo a significare che i Commercialisti, con gli altri Professionisti abilitati alla difesa presso le Commissioni, hanno saputo rispondere positivamente alla transizione dal cartaceo al digitale non senza dover sopportare gli oneri derivanti dagli investimenti in tecnologia connessi ed agli oneri per la formazione professionale conseguente.

I Professionisti, nell'esercizio della loro attività hanno dovuto apprendere e comprendere norme e regolamenti disciplinanti il mondo digitale ed ambiti anche di altrui competenza: basti pensare, solo per fare un esempio, che la preparazione all'avvento del processo tributario telematico ha comportato non soltanto l'analisi del Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.) ma anche il confronto con le prassi e la giurisprudenza venutesi a formare in materia di Processo Civile Telematico il quale, seppure con le differenze del caso, ha pur sempre rappresentato il "battistrada" della digitalizzazione del processo tributario.

*

Il diritto tributario rappresenta quella parte dell'Ordinamento verosimilmente più articolata, certamente quella che registra la più copiosa ed incessante evoluzione di anno in anno, il più delle volte disarmonica quando non addirittura contraddittoria. Come noto, i principi, che dovrebbero avere rilievo preminente per gli interpreti, non possono che venire travolti da una legislazione casistica, con le conseguenze che tutti conosciamo. Gli esempi sarebbero superflui.

L'interpretazione dunque è sicuramente complicata, in particolare per i Professionisti che per primi sono chiamati ad applicare le novità normative.

Nell'ambito dei progetti presenti nel PNRR, una proposta di riforma funzionale a garantire nomofilachia delle sentenze è rappresentata dalla creazione di una banca dati di merito della Giustizia Tributaria di agevole consultazione con la creazione di un massimario delle sentenze di merito affidato a una struttura da crearsi nell'ambito del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

*

Il ruolo dei Commercialisti – se adeguatamente riconosciuto e valorizzato, soprattutto nelle fasi che precedono l'emissione degli Atti da parte delle Agenzie fiscali – potrebbe indubbiamente favorire il confezionamento degli stessi atti con modalità e pretese tributarie tali per cui nella maggioranza dei casi non sorgerebbe la necessità di adire il Giudice tributario, relegando tale ricorso solamente alle fattispecie più complicate. Negli stessi termini, lo svolgimento delle procedure deflattive con un'effettiva e costruttiva interazione/collaborazione con chi assiste i Contribuenti, potrebbe garantire una riduzione consistente dei giudizi, oltretutto una rivalutazione positiva del rapporto degli stessi Contribuenti con il sistema fiscale nel suo complesso.

Il contraddittorio, un "vero" contraddittorio scevro da condizionamenti imposti dal raggiungimento di obiettivi di programma, insieme ai principi generali del giusto processo è un elemento fondamentale della procedura amministrativa ed in particolare di quella tributaria.

La regola del contraddittorio si inserisce nel quadro del più generale principio costituzionale del diritto di difesa, il quale mira a garantire non soltanto l'uguaglianza delle parti ma, soprattutto, ad assicurare al cittadino la possibilità di esporre e far valere le proprie ragioni e di conoscere le opposte argomentazioni.

Non può pertanto considerarsi, anche alla luce della più recente evoluzione interpretativa, il contraddittorio come mera facoltà dell'Amministrazione finanziaria, né accettabile che sotto il profilo sostanziale gli atti prevedano formule standardizzate e del tutto generiche

e siano privi della corretta esposizione delle ragioni che hanno indotto l'Ufficio a disattendere le argomentazioni di parte.

* * *

Gentili Signore e Signori, mi avvio alla conclusione dell'intervento con un auspicio ed una considerazione:

- l'auspicio che il nostro Legislatore non perda il treno del PNRR per definire una riforma organica della Giustizia Tributaria ispirata ai criteri di competenza, esclusività e terzietà del Giudice Tributario, con la creazione di un Testo unico Processuale Tributario che riordini le norme ed elimini le discrasie esistenti tra il sistema tributario e gli altri sistemi (penale, civile, amministrativo). Solo per fare un esempio eclatante, si pensi alla circostanza che non esiste nell'ordinamento tributario un principio generale di inutilizzabilità degli elementi illegittimamente acquisiti.
- la considerazione, quasi una certezza, che qualsiasi riforma della Giustizia Tributaria necessiti, per dispiegare efficacemente i propri effetti di un sistema fiscale semplice, più chiaro e coerente, che garantisca maggiore stabilità e certezza normativa, qualificato dal presidio normativo e non da venti, eventi e mutamenti dell'"interpretazione", di parte, del variegato mondo delle circolari, risoluzioni, interpelli e comunicati stampa.

Solo così potrà realizzarsi l'obiettivo di una concreta riduzione del contenzioso alla luce di una giustizia tributaria, anche nei tempi equa.

Vi ringrazio per la pazienza e per l'attenzione dedicatemi.