



RELAZIONE DEL PRESIDENTE

La storia delle Commissioni tributarie, istituite con la prima legge sulla ricchezza mobile approvata nel 1864 dal Parlamento italiano, è stata segnata dalla progressiva trasformazione da organi di amministrazione giustiziale ad organi giurisdizionali a pieno titolo, divenendo quale giudice unico dei tributi, la quarta giurisdizione del nostro sistema giudiziario. Ma, a differenza delle altre, si è caratterizzata nel senso di essere la più rapida e, almeno fino alla introduzione del contributo unificato per le iscrizioni delle cause a ruolo, la meno costosa. Come dimostra la percentuale di tenuta delle sentenze delle Commissioni regionali al controllo di legittimità della Suprema Corte, si attesta qualitativamente sugli stessi *standars* delle sentenze del giudice civile d'appello.

Tale processo evolutivo ha comportato la necessità di un progressivo affrancamento da vincoli e condizionamenti incompatibili con la configurazione di un organo giurisdizionale, del quale il connotato fondamentale è la condizione di autonomia e indipendenza, richiesta anche per le giurisdizioni speciali dall'art. 108 della Costituzione.

Si è così giunti alla riforma ordinamentale del 1992, che fino ad oggi ha rappresentato il punto più alto del sistema di garanzie assicurato al giudice tributario, introducendo criteri oggettivi di scelta dei giudici ed istituendo il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria quale organo di governo autonomo della Magistratura tributaria.

Tuttavia, con le ultime manovre finanziarie del Ministro Tremonti, si è registrato un arretramento sul piano delle garanzie della giurisdizione tributaria.

Le disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria approvate con il decreto - legge 6 luglio 2011, n. 98, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, hanno inciso profondamente sulla futura composizione ed il funzionamento delle Commissioni tributarie e sul ruolo futuro del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, da una parte incrementando la componente togata e, dall'altra e contraddittoriamente, muovendosi in una prospettiva tendente ad accrescere il controllo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività delle Commissioni e del CPGT, per favorire una gestione della giurisdizione tributaria più vicina agli orientamenti condivisi dall'amministrazione finanziaria.

Per quanto concerne il primo aspetto, va sottolineato che la novella del 2011, nella stesura iniziale, aveva esteso la incompatibilità ad essere giudici tributari a tutti coloro che erano iscritti in albi professionali, elenchi e ruoli individuati nell'art. 12 del decreto legislativo n. 546 del 1992 e successive modifiche. Una tale previsione normativa evidentemente immaginata ignorando la composizione delle Commissioni tributarie e, soprattutto, le conseguenze che ne sarebbero derivate - comportamento, questo, non infrequente in occasioni di interventi di riforma dell'ordinamento tributario - avrebbe determinato uno svuotamento di tali organi giudiziari, non consentendo di garantire una risposta adeguata alla domanda di giustizia proveniente dai contribuenti. E ciò proprio allorquando la introduzione degli accertamenti esecutivi impone un potenziamento dell'attività giurisdizionale, così come richiesto dal CPGT, tenuto conto che ormai ogni ricorso in tema di imposte sui redditi, IVA ed IRAP è accompagnato da una istanza cautelare. Le tempestive osservazioni - che sarebbe stato opportuno richiedere preventivamente - sollevate nelle sedi istituzionali ed associative, hanno scongiurato la paralisi dell'attività delle Commissioni, con la previsione nella legge ai fini della d'incompatibilità, non della sola iscrizione, ma anche dell'esercizio di attività fiscalmente rilevanti (tenuta di scritture contabili, redazione di bilanci, assistenza, rappresentanza e consulenza in materia fiscale).

Le attività dell'Associazione Magistrati Tributari con le deliberazioni dei suoi organi direttivi sono riportate con immediatezza nel sito www.associazionemagistratitributari.it

Peraltro si tratta di una incompatibilità che opera a livello nazionale con una estensione territoriale che non trova raffronto in nessuna di quelle previste per qualsiasi altro magistrato di carriera od onorario. Anche l'incompatibilità per rapporti di coniugio, parentela, affinità e convivenza opera in ambiti eccedenti la regione di residenza, con una previsione anch'essa inedita per altre categorie di giudici.

La scelta di bandire un concorso per 960 posti da giudice riservati a magistrati di carriera in servizio e la disposizione relativa al progressivo incremento degli stessi fino a 2/3 degli organici delle commissioni tributarie regionali se possono essere salutate come iniziative suscettibili di qualificare ulteriormente l'esercizio della giurisdizione tributaria, pongono tuttavia il problema della conciliabilità, per un magistrato di carriera, del suo lavoro ordinario con quello, sempre più complesso ed impegnativo, richiesto al giudice tributario, nonché dell'opportunità di un tendenziale azzeramento della componente laica, in particolare dei liberi professionisti, per il bagaglio di conoscenze tecniche, in materie extragiuridiche, quali quelle economiche, contabili, finanziarie - nozioni normalmente estranee alla formazione professionale dei magistrati di carriera - tanto necessarie per un compiuto esame delle fattispecie oggetto delle controversie tributarie.

Gravissima per il buon funzionamento degli uffici giudiziari è stata la sottrazione ai presidenti di commissione del potere di vigilanza sui servizi di segreteria, che d'ora in poi dipenderanno esclusivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, con la conseguenza che, da una parte, verrà meno il controllo diretto del capo dell'ufficio su tali servizi, necessario per assicurarne il regolare svolgimento, e, dall'altra, che diventerà reale il pericolo di un condizionamento da parte dell'Esecutivo sullo svolgimento della funzione giudiziaria, in aperta violazione dell'art. 108 Cost., per l'influenza che - come è noto nel dibattito istituzionale - le strutture amministrative sono in grado di esercitare sull'esercizio della giurisdizione. Anche tale innovazione è un *unicum* nel panorama dell'intero sistema giudiziario, non potendosi certo giustificare l'assenza di qualsiasi potere di controllo dal parte del capo dell'ufficio, il quale, secondo l'attuale disciplina, dovrà limitarsi soltanto a segnalare "alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per i provvedimenti di competenza, la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione".

Quanto ai compensi dei giudici tributari, l'introduzione del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo delle cause tributarie, da tempo invocato per reperire i fondi necessari ad un miglioramento del servizio di giustizia tributaria, nonché del trattamento economico dei giudici, pur se finalmente intervenuta, non è stata finalizzata allo scopo indicato, il contributo essendo stato destinato, in larga misura, alla realizzazione di una serie di altri interventi e, per la parte attribuita in astratto ai suoi naturali destinatari e, con riferimento soltanto al compenso variabile, è stato anche subordinato a condizioni (riduzione della pendenza annua del 10% ed, in caso di pronuncia su una istanza cautelare, deposito della sentenza di merito che definisce il ricorso entro 90 giorni dalla data di tale pronuncia), non dipendenti da fattori che sono nella disponibilità dei giudici, quali il carico del contenzioso e la situazione degli organici di giudici e personale amministrativo, quest'ultimo gestito dallo stesso Ministero.

Nessun compenso poi è stato riconosciuto per le istanze cautelari, pretendendosi che i giudici continuino a tenere le udienze ad esse destinate senza alcuna remunerazione e, laddove risiedano in luoghi diversi dalla sede della Commissione, sostengano anche le spese di viaggio.

Per quanto riguarda il ruolo futuro del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria va innanzitutto rilevata la modifica del criterio di scelta del presidente da eleggersi in futuro fra i quattro componenti di provenienza dal Parlamento, dopo che il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha dichiarato la propria indisponibilità a presiedere tale organo, rifiutandosi evidentemente di fare "la foglia di fico", nel senso di dare parvenza di indipendenza ad una struttura che nella prospettiva del Ministero dell'economia e delle finanze dovrà essere soggetta ad un controllo sempre più penetrante del Ministero, ad onta dei principi che debbono regolare l'esercizio di una giurisdizione, qual è a pieno titolo quella tributaria.

Orbene, se in linea astratta deve osservarsi che la presenza della componente consiliare eletta dal Parlamento risponde all'esigenza di raccordare gli interessi particolari della categoria dei giudici tributari con quelli dell'ordinamento generale, non può non rilevarsi che l'attribuzione della presidenza, non ad un organo di garanzia, ma ad un rappresentante presumibilmente di estrazione della maggioranza politica che governa il Paese non va nel segno di assicurare, anche sotto l'aspetto formale, una piena autonomia e indipendenza dell'organo chiamato a salvaguardare il libero esercizio della giurisdizione. Anche per tale aspetto l'ordinamento dei giudici tributari rappresenta una eccezione.

Altre disposizioni, che appaiono meno importanti, sono anch'esse nella linea di un depotenziamento del ruolo dell'organo di autogoverno dei giudici tributari, come la norma che attribuisce al CPGT il controllo delle incompatibilità soltanto per i componenti diversi da quelli indicati nell'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, mentre per i componenti contemplati da tale norma (magistrati ordinari, amministrativi militari e contabili, in servizio o a riposo, e gli avvocati dello Stato, a riposo) non è indicato l'organo di controllo, per cui è legittimo chiedersi a chi spetti: certamente non al Ministero dell'economia e delle finanze, in violazione dei principi di autonomia e indipendenza che regolano la posizione del giudice tributario.

Ed ancora, è stato limitato il potere di vigilanza del CPGT sul funzionamento delle commissioni tributarie, disponendosi espressamente che esso debba riguardare soltanto l'attività giudiziaria ed, ove si proceda ad ispezioni, queste devono essere eseguite "nei confronti del personale giudicante" (tale è l'espressione usata per indicare i giudici!).

Infine è stato ridimensionato anche il potere di esprimere parere sulla determinazione dei compensi fissi ed aggiuntivi dei giudici tributari, richiesto, a seguito della modifica, soltanto per il compenso fisso. Peraltro per entrambi i compensi è stata disposta la tassazione ordinaria, anche se percepiti nel periodo di imposta successivo a quello di riferimento, anziché farsi applicazione della tassazione separata prevista per ogni altro emolumento arretrato.

Dall'insieme delle nuove disposizioni scaturisce un quadro di forte compressione delle garanzie riconosciute alla giurisdizione tributaria, agendo indirettamente sulle strutture amministrative delle commissioni e sull'organo guida del Consiglio di Presidenza, con un vistoso arretramento rispetto ai principi della riforma del 1992.

E la causa di tale passo indietro è da ricercare nell'attribuzione di ogni iniziativa legislativa al Ministero dell'economia e finanze, che è anche arbitro di tutte le risorse, di natura economica e personale, necessarie per il funzionamento della giustizia tributaria, vale a dire ad un soggetto che, se anche non è più parte nel giudizio tributario, è tuttavia titolare degli interessi sostanziali che sono oggetto di tale giudizio, considerato, nell'ottica ministeriale, come un completamento della precedente attività amministrativa, e non come momento di controllo autonomo e indipendente della legalità dell'azione fiscale dell'amministrazione finanziaria.

Fondato è allora il sospetto che l'atteggiamento riformatore del Ministero sia influenzato dal livello di gradimento dei risultati dell'attività delle Commissioni tributarie.

V'è da chiedersi se, a questo punto, non vada rimeditato l'attuale assetto della giustizia tributaria, pensando all'introduzione di un giudice di carriera a tempo pieno, con l'attribuzione dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi ad un organo terzo rispetto agli interessi in causa, salvaguardando comunque le professionalità già presenti nelle Commissioni.

Coerente con il nuovo quadro ordinamentale è il rafforzamento del potere dell'Agenzia delle entrate sia sotto il profilo del potenziamento della riscossione sia sotto il profilo della conoscenza anticipata dei mezzi di difesa del contribuente.

Com'è noto dal 1° ottobre scorso gli accertamenti emessi da tale Agenzia sono esecutivi. La iscrizione a ruolo che fin dalla istituzione dell'imposta di ricchezza mobile ha rappresentato lo strumento esecutivo della riscossione delle imposte sui redditi è stata abrogata per favorire una più rapida ed efficace esazione dei crediti dell'Amministrazione finanziaria anche per IVA ed IRAP. Sono stati così soppressi i tempi tecnici della iscrizione e del conseguente intervallo di tempo di cui il contribuente disponeva per apprestare le sue difese, anche se l'ordinamento già prima non poneva termini dilatori per la riscossione. Grazie all'intervento del Presidente della Repubblica è stata soppressa, nel testo finale della legge, per la palese illegittimità costituzionale, la previsione della perdita di efficacia del provvedimento di sospensione cautelare in mancanza di decisione nel termine di 180 giorni, con conseguente responsabilità disciplinare e contabile per i componenti del collegio giudicante.

Un istituto del quale nessuno ha avvertito il bisogno, come concordemente riconosciuto da quasi tutti gli operatori del settore, è quello del reclamo e della mediazione di prossima entrata in vigore, previsto, quale condizione di ammissibilità del ricorso, per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, riguardanti gli atti notificati dall'Agenzia delle entrate, a partire dal 1° aprile 2012.

Innanzitutto è da osservare che appare un doppione di istituti già esistenti e assolutamente sufficienti a deflazionare il contenzioso, che invero non appare sotto tale profilo particolarmente problematico. Si intende fare riferimento agli istituti dell'autotutela, dell'accertamento con adesione, della conciliazione giudiziale, che sarebbe utile rendere praticabile anche in grado di appello.

Né può farsi a meno di rilevare la singolarità di una mediazione affidata ad un organo della stessa direzione provinciale o regionale che ha emesso l'atto, quando la funzione di mediazione richiederebbe un figura terza ed imparziale. È legittimo domandarsi quale grado di autonomia valutativa può assicurare un organo appartenente allo stesso ufficio cui appartiene l'autore dell'atto.

Inoltre l'obbligatorietà del reclamo, che si converte in ricorso, nel caso di mancata composizione della lite, costringe il contribuente a scoprire le proprie carte in anticipo rispetto alla fase contenziosa avanti la Commissione, anche laddove la valutazione della propria difesa avrebbe sconsigliato tale discovery.

Non va infine sottovalutato il sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione in ragione del rilievo che la previa presentazione del reclamo determini un differimento dell'azionabilità del diritto del contribuente, consentito dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi solo se giustificato da esigenze di ordine generale o superiori finalità di giustizia.

Sempre per le controversie di valore non superiore a ventimila euro in cui è parte l'Agenzia delle entrate, l'ultimo decreto mille proroghe ha esteso la possibilità di definizione delle liti pendenti fino al 31 dicembre 2011, con l'obbligo di versare quanto dovuto e presentare la relativa dichiarazione entro il 2 aprile 2012. Tale possibilità di chiusura, dettata con evidenza, più che dalla esigenza di ridurre il numero delle pendenze giudiziarie, dalla necessità di reperire ulteriori risorse finanziarie (stimate nell'ordine di circa cento milioni di euro in aggiunta ai circa centocinquanta della definizione disciplinata dal D.L. n.98 del 2011) rappresenta un ulteriore resa dello Stato di fronte all'evasione, oltre a rafforzare il cittadino nella convinzione che "chi più tardi paga, meglio paga".

SI RIASSUMONO GLI INTERVENTI DEI PARTECIPANTI

* * *

Valenti (segretario nazionale AMT): illustra i contatti avuti, unitamente al Presidente Sepe, con la segreteria della Presidenza del Consiglio e la difficoltà percepita nelle relazioni con il Ministero dell'Economia; riferisce in merito all'esito dello sciopero dei giorni 13, 14, 15, 16, 17e 19 dicembre 2011, che ha avuto successo, anche se alcuni giudici hanno giustificato, in forma pretestuosa, la mancata astensione sostenendo di non condividere tale forma di lotta associativa. Essi tuttavia, contravvengono però alla necessaria unione degli associati. Fatto, questo, grave per-

ché l'AMT esplica la sua attività nell'interesse di tutti con la collaborazione di tutti. Richiama all'unità dell'azione associativa e chiede adesione compatta alle azioni che saranno decise al termine della Conferenza.

Pillitteri (vice presidente AMT): invita a riflettere sull'opportunità di prevedere un giudice a tempo pieno, salvaguardando le varie professionalità attualmente rappresentate nelle Commissioni Tributarie, come richiesto da varie categorie professionali; ciò anche per contrastare il progetto del MEF di un giudice togato. Quanto all'aspetto economico e al mancato pagamento delle competenze arretrate, ricorda che il capitolo del bilancio statale destinato ai giudici tributari è stato cancellato e destinato ad altre finalità. L'Associazione deve riaffermare il proprio ruolo sindacale ed essere la spina nel fianco del Governo; Governo che fa della lotta all'evasione un punto di forza. L'Assemblea Regionale della Sicilia propone di intraprendere azioni giudiziarie da parte di gruppi di giudici per inondare il Ministero di decreti ingiuntivi, coordinati dall'associazione, preceduti da lettere di messa in mora per il pagamento dei compensi arretrati.

Caracciolo: ritiene che in difetto della possibilità di avvalersi di strumenti operativi nell'immediato, occorre rilanciare l'azione dell'AMT cercando sinergie con altre realtà, quali il mondo accademico per una riforma strutturale della giustizia tributaria. L'offerta di collaborazione che il mondo accademico aveva formulato nel convegno di Trieste di quattro anni fa (con il progetto articolato e ragionevole di una parziale professionalizzazione della funzione giudiziaria tributaria) va ora riproposta da parte della stessa AMT, senza paura di recuperare ciò che allora era stato visto come un progetto senza orizzonte. Nella prospettiva di lungo periodo il dilemma che si pone è sempre il medesimo: giudice professionale o giudice onorario. Su questo necessita sensibilizzare l'opinione pubblica. Proposta operativa: convegno sullo status del Giudice tributario (da ripensare nell'ottica della professionalità) anche ai fini di una più efficace attuazione delle finalità antielusive che l'ordinamento tributario si propone di realizzare.

Bonomo: precisa che la manovra estiva ha decretato definitivamente la scomparsa della componente laica nelle Commissioni Tributarie. Ora è necessario intraprendere un'azione giudiziaria per contestare l'incostituzionalità dei nuovi interventi legislativi. Propone l'immediata messa in mora del MEF per il pagamento dei compensi arretrati. Si auspica che l'azione venga fatta dall'AMT nazionale e anticipa che la sezione Campania agirà in questo senso.

Passero: sottolinea che è difficile, nell'attuale situazione, riuscire a fare nuovo proselitismo anche se i nuovi giudici tributari si stanno avvicinando all'associazione, quantomeno a scopo conoscitivo. Concorda con la proposta di organizzare un convegno di alto livello per avvicinare il giudice ordinario alle iniziative dell'AMT. Sottolinea l'importanza di dare alla stampa, ed all'esterno in genere, le giuste informazioni per avvicinare il cittadino alle problematiche della giustizia tributaria.

Averna: lamenta che i giudici, soprattutto laici, si sentono soli. Non si hanno le giuste informazioni sull'attività dell'associazione sul territorio. Propone l'attivazione di una pagina di facebook per avere un contatto in tempo reale tra la base e gli organi centrali oltre che con la collettività dei contribuenti, professionisti ecc..

Savoca: chiede di trasmettere la relazione del Presidente a tutte le sezioni provinciali per la discussione. Difronte alle proposte scellerate di riforma è necessario rivendicare la pari dignità e l'importanza dell'apporto della componente laica. Proposta: la svolta sarà quella di avere sempre la massima attenzione sulla giustizia tributaria sulla scia di quello che è stato fatto fino ad ora dal CPGT e dall'AMT. Studiare un progetto per ridisegnare la giustizia tributaria.

Valorizzare l'occasione del Forum di giugno anticipato dalla Presidente Gobbi a cui l'AMT arrivare preparata. Ridefinire l'apporto della magistratura laica/onoraria sia alla magistratura tributaria che alla magistratura ordinaria.

Scuffi (vice presidente AMT): evidenzia i problemi che potrebbero determinarsi a seguito del prossimo massiccio ingresso dei nuovi giudici togati, anche in sovrannumero, che nel tempo sostituiranno i giudici laici. Ritiene necessario opporsi a quelle istanze che vorrebbero l'introduzione delle sezioni specializzate o l'accorpamento della giurisdizione tributaria in quella ordinaria, con il definitivo affossamento della giurisdizione ordinaria. Richiama la mozione presentata al Congresso Nazionale degli Avvocati che si terrà a Milano la quale tende a sottolineare come giudici ordinari, già in ritardo nella definizione dei processi a loro affidati, finirebbero per aggravare tale situazione occupandosi contemporaneamente di controversie tributarie sempre più complesse. Ribadisce la necessità di salvaguardare le professionalità tecniche all'interno dei Collegi Tributarari anche nel rispetto dei principi comunitari e degli esempi di altre magistrature europee. Rileva comunque l'esigenza che l'AMT accolga i nuovi giudici facendo loro capire come opera (ed in che condizioni) un magistrato tributario, fornendo allo scopo ogni tipo di supporto (riviste, convegni, formazione ecc..) senza disperdere l'interprofessionalità e/o esasperare il contrasto tra giudici laici e togati che debbono invece lavorare insieme per perseguire obiettivi congiunti.

Ceniccola: sostiene che è il momento di fare proposte e non solo analisi degli interventi anche legislativi degli ultimi tempi che hanno riguardato la magistratura tributaria. Propone di organizzare un grande evento a Roma, presso l'aula magna Cassazione, sul tema di attualità della lotta all'evasione fiscale, nel rispetto della legalità, coinvolgendo tutte le categorie professionali che hanno a che fare con la giustizia tributaria. Individuare sistemi per dare massima pubblicità all'attività dell'AMT e per avere contatti con le forze di governo. Esprime parere assolutamente negativo sulle norme che prevedono l'introduzione nella magistratura tributaria di giudici che non svolgono ancora la funzione. Ritiene neces-

sario garantire la presenza nei collegi dei giudici tributari cosiddetti laici che sempre si sono distinti per il lavoro svolto. L'Associazione, comunque, deve raggiungere i nuovi giudici che saranno nominati evitando contrapposizioni. Invoca l'unità dell'azione dell'associazione in sinergia con CPGT ricordando l'attività svolta dalla Presidente Gobbi.

Antoniani (Frosinone): ha ribadito sinteticamente i seguenti punti: ingresso giudici di carriera; costi di aggiornamento a carico della parte pubblica, interventi della categoria per il mancato pagamento dei compensi nonostante l'introduzione del Contributo Unificato per le controversie tributarie.

Giuseppe Iucci (Camere Penali Avvocati Tributaristi): ha sottolineato l'importanza della lotta comune per il giusto processo tributario, ognuno nel proprio ruolo, nell'interesse della legalità e non del contribuente o dello stato.

Stanziola (Giunta Regionale Campania): da lettura del documento della Giunta regionale Campania di cui si chiede l'acquisizione agli atti della Conferenza. "Nuovi giudici tributari per una nuova giustizia tributaria" è lo slogan delle riunioni dei nuovi giudici togati pur di fronte all'atteggiamento di ascolto dell'associazione. Chiede un'attività sindacale forte per il pagamento dei compensi a partire dalla messa in mora del Ministero. Contesta gli interventi legislativi che violano lo statuto del contribuente (norma di rango costituzionale). Evidenzia lo stato di disagio di tutti i giudici che esigono di essere convenientemente tutelati anche a livello sindacale.

Gaetani (Catanzaro): informa che la sezione locale dell'Associazione ha promosso in Calabria un corso di educazione alla legalità fiscale destinato a studenti della scuola secondaria di cui illustra i contenuti ed i prossimi incontri.

Gargani: sottolinea che il Giudice tributario può fare da garante e da freno allo strapotere dell'amministrazione finanziaria prendendo spunto dei rilievi della Corte dei Conti e del Garante del contribuente. Propone una fascia di rispetto della partecipazione nei collegi provinciali delle varie professionalità. Sollecita il colloquio con il Ministero per cercare di raggiungere risultati, anche minimi, purchè si facciano passi avanti. In questa fase di governo insistiamo sugli argomenti sui quali abbiamo qualche speranza di farci sentire.

Minniti: rivendica la dignità dei giudici tributari togati e laici che vengono trattati peggio delle badanti in materia di compensi per l'attività svolta. Richiama la proposta di rimodulazione dei compensi formulata dal Consiglio di Presidenza nel febbraio 2011 con utilizzo dei proventi derivanti dall'introduzione del C.U. anche per la Giustizia Tributaria, con lo scopo di adeguare i compensi fissi e variabili. Tale proposta, in sede di approvazione del DL 98 del luglio 2011 è stata svilita ed ha scippato la categoria delle risorse necessarie per l'adeguamento dei compensi. L'inflazione da oltre dieci anni non esiste per i compensi dei Giudici Tributari.

Propone che venga disposto il ripristino del compenso sui provvedimenti cautelari, portando all'attenzione dei nostri interlocutori la mole delle istanze cautelari trattate nei Collegi di tutta l'Italia, attività svolta sinora a titolo gratuito e che sarà destinata ad aumentare notevolmente.

Del Signore (componente C.P.G.T.): condivide la relazione del presidente. Evidenzia le problematiche che potrebbero presentarsi con l'ingresso nell'associazione di giudici togati rispetto alle dinamiche dell'ANM e relative correnti. Propone al Direttivo di rivedere il codice di autoregolamentazione dello sciopero per renderlo più efficace.

Colgo l'occasione per far presente che sto impegnandomi fortemente affinché l'AMT abbia il massimo e legittimo spazio di agibilità all'interno della nuova sede delle Commissioni Tributarie di Roma, se non altro per dare continuità al mio impegno svolto nell'associazione, ed alla mia formazione sindacale.

Precisa in conclusione che in base alla risoluzione del CPGT la trattenuta sul compenso fisso è fatto solo ai giudici che hanno aderito all'astensione non partecipando alle udienze.

Gizzi: dichiara di essere d'accordo sulla politica di accoglienza dei nuovi giudici tributari (togati) che, però, non deve rappresentare subalternità. L'Associazione deve garantire la pari dignità tra tutti i giudici tributari anche favorendo la previsione di avanzamenti di carriera sulla base della sola attività svolta da giudice tributario e non in base ai meriti ottenuti presso altre magistrature. Proposte: tavolo per le riforme con soggetto autorevole in rappresentanze del MEF oppure nessun tavolo; costituzionalizzazione della giurisdizione tributaria e passaggio ad una giustizia professionale a tempo pieno; l'associazione deve farsi carico di traghettare tutti gli attuali giudici che lo vogliono nel nuovo assetto che si va delineando senza esclusione a priori. Problema economico: contestare l'indebito arricchimento dello Stato in relazione al mancato pagamento degli arretrati e alla previsione di compensi non congrui rispetto alla funzione svolta dai giudici tributari, colmare il gap con il processo civile.

Rupe (Catania): ha sottolineato il problema dell'incompatibilità parentale che, in termini così stringenti non esiste in altre magistrature. Propone astensioni dalle udienze a tempo indeterminato e abolizione del c.u.

Ermanno di Martino: ribadisce che è importante lottare per il mantenimento della posizione prima che per l'aumento dei compensi. L'obiettivo dell'associazione deve essere quello della coesione tra tutti i giudici che, come è stato dimostrato in occasione dello sciopero, non è ottimale. Occorre lavorare sull'organizzazione dell'associazione e la promozione sul territorio.

Vetrone (Basilicata): sostiene che il prossimo futuro porterà ad un aumento della magistratura togata più organizzata rispetto alla componente laica; poi si istituiranno le sezioni specializzate presso i tribunali/corti d'appello ordinari con azzeramento dei costi della giustizia tributaria. Proposta: cessare l'atteggiamento politicamente corretto e osteggiare l'immissione di giudici ordinari senza la parallela apertura ai giudici laici di nuova generazione. Concorso per l'ingresso dei laici anche in Cassazione.

Guzzo: ricorda che l'Assemblea Regionale della Sicilia ha redatto un documento scritto di cui si chiede l'acquisizione agli atti di questa Conferenza. Propone l'astensione dalle udienze forte e massiccia.

Ancona (Giunta Regionale Puglia): evidenzia che l'AMT deve aprirsi ai nuovi colleghi e spiegare le proprie origini, ragioni, proposte e rivendicazioni per condurre insieme battaglie di terzietà e vera indipendenza. Obiettivi: pari dignità e progressione di carriera in base all'esperienza acquisita nell'esercizio della giurisdizione tributaria; idoneità a presiedere i Collegi in base alle concrete capacità e senza automatismi sia per i laici che per i togati.

Daniela Gobbi (presidente C.P.G.T.): esprime soddisfazione per l'esito del pomeriggio di studio (15/3) organizzato presso la Corte di Cassazione che ha visto la partecipazione di 370 giudici che hanno testimoniato l'attenzione dei giudici tributari verso la formazione. Il Consiglio è stato presente in tutti gli ultimi interventi legislativi ed ha permesso di ridurre il regime delle incompatibilità sia oggettive che soggettive, pur mantenendo alta l'attenzione in ordine all'accertamento delle singole situazioni di incompatibilità anche attraverso ispezioni nelle commissioni. Nella direzione della massima trasparenza deve essere letta la risoluzione in materia di assegnazione dei ricorsi. Sono stati privilegiati i rapporti con le università e con gli altri organi di autogoverno. Ricorda che per la prima volta, nel corso del Salone della Giustizia di Rimini dell'anno scorso, si è tenuto un tavolo di confronto al quale hanno partecipato i vertici dei quattro organi di autogoverno.

Annuncia che il prossimo 15 giugno si terrà a Roma la giornata celebrativa della Giustizia Tributaria alla presenza del Presidente della Repubblica, Napolitano, presso la Corte di Cassazione. La presenza del Presidente della Repubblica è segnale di maggior considerazione attenzione verso la magistratura tributaria manifestata negli ultimi tempi dal mondo istituzionale.

Importante in questa prospettiva il recente intervento del Garante a tutela dell'autonomia dei giudici tributari nei confronti del Ministero.

Le Commissioni Tributarie registreranno una presenza maggiore di magistrati togati, ma non tale da annullare la componente laica. Ciò non deve essere considerato un disvalore ma un'opportunità di maggior collaborazione anche per ottenere maggiore attenzione.

Manifestazioni di attenzione, appoggio e solidarietà da parte degli altri organi di autogoverno. Riferisce di un incontro tra alcuni componenti del Consiglio e membri del CSM per riflettere insieme su quella che sarà la nuova struttura delle commissioni tributarie, considerato che i magistrati che entreranno dovranno essere autorizzati dal CSM che dovrà occuparsi del coordinamento dell'attività del magistrato ordinario con quella di giudice tributario. Anche in ragione dei requisiti per l'incremento economico - tempi di deposito delle sentenze. Il CSM si è dimostrato interessato a conoscere le delibere e le schede di valutazione adottate dal CPGT, nonché i criteri di monitoraggio dell'attività dei giudici, in vista della necessaria armonizzazione delle procedure.

Il passaggio ad un'eventuale giustizia professionale potrebbe essere l'ultimo step degli interventi legislativi voluti dal MEF. Riferisce che il Consiglio ha inoltrato alle Segreterie delle Commissioni Tributarie richiesta di informazioni sul gettito del C.U. ma che tale iniziativa è stata bloccata dal MEF.

Menna: ritiene di rigettare ogni ipotesi di riassetto della giustizia tributaria diverso da quello attuale che andrebbe solo a discapito dei giudici laici.

Gravina (vice presidente C.P.G.T.): sottolinea che l'Associazione deve preparare un progetto di riforma della giustizia tributaria da presentare al MEF, attraverso il CPGT.. Il Consiglio ne prenderà atto e potrà aderire avendo già dato incarico alla commissione studi per elaborare una propria proposta. Sottolinea l'importanza degli accordi raggiunti con il CSM per l'organizzazione di corsi di formazione anche per i nuovi magistrati che nulla sanno di tributario.

Celle: illustra il progetto del prossimo convegno di Lerici del 20-21 aprile 2012 che potrà rivestire un interesse istituzionale, nonché lo studio per la costituzione di un albo dei ctu presso le commissioni tributarie in adempimento della delibera del Consiglio. Tale studio verrà presto sottoposto alla sede nazionale AMT e pubblicato sul sito.

D'Angelo: suggerisce di aprirsi all'esterno. La composizione mista delle C.T. è a rischio eliminazione. Propone: - rivalutare il carattere sindacale dell'associazione; fare chiarezza sulle incompatibilità soprattutto nell'informazione verso l'esterno; - collegamenti con i parlamentari, universitari e giornalisti che in tutti questi anni sono intervenuti nei ns. convegni per raggiungere il Parlamento bypassando il M.E.F..

Orlando (componente C.P.G.T.): precisa di intervenire a questo convegno come iscritto AMT e non come componente CPGT. Il problema non è la distinzione giudici togato o onorario ma part time o a tempo pieno. Non abbiamo le caratteristiche del giudice onorario (incarico a tempo indeterminato). La strada della riforma è tracciata

perchè il rilievo della nostra giurisdizione è sempre più importante: giudice a tempo pieno. Occorre disegnare il modello di giudice che vogliamo per i prossimi anni in coerenza con i principi costituzionali. Non rientra nelle competenze del CPGT fare proposte di legge.

AMT dovrebbe fare un'indagine seria sui nuovi giudici anche sovranumerari sottoponendo loro questi quesiti: siete disponibili a mettervi fuori ruolo per far parte ed occuparvi esclusivamente della Magistratura Tributaria? Ai professionisti: siete disponibili a sottoscrivere il patto di esclusività? Questi sono i presupposti per l'equiparazione della magistratura tributaria alle altre magistrature anche a livello economico.

Riccarelli: invita a riprendere le proposte nate in seno al CDC ed iniziare con la manifestazione davanti a Palazzo Chigi.

Cervetti: ritiene importante il messaggio mediatico dato attraverso i nuovi mezzi informatici al contribuente con coinvolgimento dell'unione dei consumatori. Sottolinea il valore aggiunto dei non togati nell'ambito dei Collegi tributari. Propone di coinvolgere i magistrati che entreranno con il seguente messaggio: informazione precisa sulle nostre attività; no correnti interne all'AMT quale elemento distintivo rispetto all'ANM; chiedere al CSM la valutazione sui magistrati che devono entrare chiedendo se hanno il tempo e le competenze specifiche per occuparsi di giustizia tributaria e pretendere che prima di entrare siano preparati. Sollecitare il movimento di opinione sulle questioni che interessano la Giustizia Tributaria, l'attività dei Giudici Tributari ed il loro status.

Patti: afferma che l'AMT e CPGT deve fare un programma comune, interessare tutte le forze politiche, raggiungere l'opinione pubblica per far conoscere il Giudice Tributario e la Giustizia Tributaria. Propone che venga reso obbligatorio l'insegnamento della materia fiscale.

Mazzatosta: suggerisce lo slogan "nuova associazione per una nuova giustizia tributaria" e continua sostenendo che occorre verificare se il nostro statuto è adeguato per accogliere i nuovi giudici tributari. Evitare qualsiasi divisione polemica. Intervenire affinché la delega fiscale contenga anche la riforma organica del contenzioso. Non trascuriamo la via giudiziaria per contestare l'indebito arricchimento dello Stato sul nostro lavoro. Propone lo studio di questo argomento con l'apporto di specialisti della materia. Sul tema della formazione: ritiene opportuno avere la possibilità di verificare il nostro lavoro attraverso le statistiche SOGEI, entrare nel sistema per verificare l'iter delle sentenze.

Riondino: propone sciopero ad oltranza opportunamente pubblicizzato quanto a modalità e contenuti, sit-in davanti a Palazzo Chigi, grande manifestazione a Roma dei giudici con slogan, anche davanti alle varie prefetture on il coinvolgimento dei mass media e stampa internazionale. Raccolta di firme per la proposta di legge coinvolgendo le associazioni delle categorie professionali.

Montagna: ritiene che il rilancio dell'associazione si può realizzare solo rendendo partecipi dell'associazionismo i nuovi Giudici senza contrapposizione. La contrapposizione è voluta da alcuni magistrati (Ferri) per scopi estranei alla giustizia tributaria. La associazione deve da un lato essere centro di elaborazione culturale e sviluppo della categoria, dall'altro avere compiti più "sindacali" con attenzione anche al problema economico. Forme di reazione come lo sciopero hanno debolezze interne (pericolo di scarsa partecipazione) ed esterne (pericolo di strumentalizzazione). Propone l'istituzione di una Giornata della giustizia tributaria in tutte le sedi delle commissioni regionali da svolgersi nello stesso giorno con coinvolgimento degli ordini professionali, associazioni di consumatori, presentazione della piattaforma della giustizia tributaria, nella stessa occasione raccolta di firma sulla proposta di legge di iniziativa popolare di riforma. Dare segnali di consapevolezza e reazione orgogliosa con coinvolgimento più largo possibile.

Guicciardi: concorda con le proposte di riforma dello status dei giudici, di manifestazione di Palazzo Chigi, Convegno nazionale e giornata della giustizia tributaria. No nuova tornata di astensioni visto lo scarso successo dell'ultima tornata. Coinvolgimento dei politici a livello locali. Promuovere la formazione anche attraverso il progetto "fisco e legalità", comunicazione con i media, dibattiti, tavole rotonde con i professionisti, azioni legali a tutela dello status giuridico ed economico dei GT.

Fregnani: sulla base di quanto emerso nel corso del Comitato Direttivo Centrale, ha sintetizzato alcune indicazioni operative: - avvicinare i nuovi Giudici Tributari nominati a seguito dell'ultimo concorso, su base locale fornendo informazioni e documentazione sulle attività sindacali di formazione dell'AMT; il tema dei compensi da rivalutare e del pagamento degli stessi è molto sentito dalla base associativa e non bisogna abbandonare o sottovalutare l'opportunità di mettere in mora il Mef (le segreterie delle Commissioni sono in grado di fare i conteggi di quanto maturato da parte di ciascun Giudice a titolo di compenso variabile ed è diritto di ciascun Giudice conoscere e pretendere tali conteggi); rivendichiamo il ruolo sindacale dell'Associazione intervenendo su questioni, che possono essere definite spicciolate ma che sono molto sentite dai colleghi dell'Emilia Romagna e non solo - pagamento degli arretrati, tassazione degli arretrati, trattenuta per lo sciopero -; se non si danno risposte anche su tali questioni non solo sarà difficile fare nuovi iscritti ma diventerà difficile anche mantenere quelli che abbiamo.

Attività formative: nuovo corso di Alta Formazione in collaborazione con Università di Bologna che inizierà il 4 maggio prossimo; progetto "fisco e legalità" per far conoscere la materia e la Giustizia Tributaria nelle scuole supe-

riori. In relazione a tale progetto sono in corso contatti con il Sottosegretario al Ministero dell'Istruzione che si è dichiarato disponibile a collaborare; è uno strumento utile anche per farci conoscere al di fuori degli ambienti professionali specifici.

Sul futuro del Giudice Tributario: è necessario cominciare a ragionare in termini di Giudice professionale nel senso di giudice a tempo pieno, mantenendo l'attuale composizione "mista" delle Commissioni e contrastare qualsiasi progetto di accorpamento della G.T. a quella ordinaria e formazione di Sezioni Specializzate.

Mainini: ha sottolineato la necessità di dare risposte agli iscritti che rappresentiamo in questa sede, anche su argomenti "spiccioli" come il pagamento dei compensi. Favorevole ad una Magistratura Tributaria a tempo pieno. Propone di valutare opportune azioni giudiziarie nei confronti del Ministero sulla tassazione degli arretrati e la ventilata trattenuta sui comensi per l'adesione all'astensione

Lo Monaco: conclude nel ritenere che l'Agenzia delle Entrate abbia sempre pensato che il giudice laico sia più vicino al contribuente e che l'avvento del giudice togato porti ad un aumento delle vittorie dell'Agenzia stessa. La prospettiva potrebbe essere quella di una magistratura mista con correttivi, collegi presieduti da togati. AMT deve decidere se sponsorizzare tale struttura organizzativa.

Il Vice Presidente AMT Pillitteri chiude gli interventi e da lettura del documento finale.

MOZIONE FINALE

È approvata la relazione introduttiva del Presidente dell'Associazione magistrati tributari.

La Conferenza rileva che le recenti manovre finanziarie sul riordino della giustizia tributaria, hanno profondamente inciso sulla futura composizione e funzionamento delle Commissioni tributarie e sul ruolo di garanzia del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, da una parte incrementando la componente togata e dall'altra accrescendo il controllo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività delle Commissioni, per favorire una gestione della giurisdizione tributaria contigua agli orientamenti graditi dalla Amministrazione finanziaria.

Solo le tempestive osservazioni sollevate nelle sedi istituzionali ed associative, hanno scongiurato il pericolo di paralisi dell'attività delle Commissioni, sostituendo all'originaria previsione legislativa dell'incompatibilità derivante dalla sola iscrizione negli albi professionali, il necessario elemento aggiuntivo dell'esercizio effettivo di attività fiscalmente rilevanti.

Peraltro, si tratta di una incompatibilità che opera a livello nazionale con una ampiezza tale che non trova riscontro in nessuna di quelle previste per le altre magistrature.

L'imminente ingresso nella giustizia tributaria di magistrati di altre giurisdizioni, va salutata con favore in quanto momento di valorizzazione della indipendenza e terzietà del giudice tributario.

Tale ingresso potrà, inoltre, rappresentare un sicuro fattore di accrescimento della qualificazione dell'aspetto strettamente giuridico del giudizio tributario, a condizione, però, che non costituisca l'inizio di un percorso tendente all'azzeramento della componente laica, la cui presenza è, invece, indispensabile per il bagaglio di conoscenze in materia extragiuridica tanto necessarie per un compiuto esame dei vari aspetti connessi alle controversie tributarie.

Quanto ai compensi dei giudici tributari (che, peraltro, sono ancora in attesa di riscuotere quanto maturato nell'intero anno 2011 ed in proposito formalizzano istanza di immediato pagamento), si deve purtroppo rilevare che nessuna concreta risposta è stata data alle numerose istanze di denuncia di un trattamento economico del tutto inadeguato rispetto alle delicate funzioni svolte dai giudici tributari e ciò in aperto contrasto con le garanzie di cui all'Art. 36 della Costituzione.

L'introduzione del contributo unificato (che da una prima approssimativa stima dovrebbe ammontare a circa 40 milioni di euro all'anno) solo in minima parte è stato destinato allo scopo di reperire i fondi necessari ad un miglioramento del servizio della giustizia tributaria: miglioramento, peraltro, subordinato a fattori in buona misura non rientranti nella disponibilità dei giudici.

Nessun compenso, poi, è stato riconosciuto per le istanze cautelari destinate a divenire una costante del processo tributario a seguito della esecutività attribuita agli accertamenti fiscali.

Sulla base delle considerazioni che precedono, senza escludere il ricorso ad incisive forme di protesta per l'estremo disagio diffuso nella categoria e la possibilità di valutare proposte legislative ad iniziativa della categoria stessa, al fine comunque di favorire un inizio di dialogo con il nuovo governo, si terrà una conferenza nazionale in Roma, da fissare in data prossima, che ponga al centro del dibattito "l'utilizzo di mezzi emergenziali di contrasto all'evasione nel rispetto del principio di legalità affidato al giudice tributario".

L'Assemblea approva all'unanimità.

Hanno partecipato al convegno oltre 600 Giudici Tributarî intervenuti da ogni parte d'Italia. Per la presenza massiccia della categoria l'organizzazione della Camera ha dovuto allestire oltre alla Sala della Lupa la Sala della Regina e la Sala "Aldo Moro". I presenti ospitati in queste ultime hanno seguito i lavori su dei monitors messi a disposizione per l'avvenimento.

Di seguito riportiamo sinteticamente le relazioni che sono state inviate alla nostra redazione.

Il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, apre i lavori della Giornata della giustizia tributaria, nella Sala della Lupa a Montecitorio, sottolineando nei punti essenziali:

"La giustizia tributaria, per l'impatto forte e immediato che esercita sulla vita delle persone e delle aziende, merita una maggiore attenzione da parte del legislatore, a partire, forse, da un suo esplicito riconoscimento in Costituzione, così come del resto già previsto per la giurisdizione amministrativa e contabile", spiega il presidente della Camera.

"Ancor più del contenzioso civile, penale ed amministrativo - sottolinea - quello tributario presenta, infatti, dei profili peculiari dal punto di vista dei tempi del processo, della complessità della normativa fiscale e dei rapporti tra le parti. Al riguardo, pur considerando apprezzabili i recenti interventi normativi finalizzati ad 'avvicinare' la disciplina del processo tributario a quella del processo civile (si pensi, ad esempio, all'estensione del contributo unificato al processo tributario e all'introduzione dell'istituto del 'reclamo'), non si può non rilevare che l'abbreviazione dei tempi, entro i quali gli avvisi di accertamento diventano 'titolo esecutivo', richiede, necessariamente, una maggiore capacità di risposta da parte delle Commissioni tributarie, per non ledere il diritto di difesa dei contribuenti. Contribuenti a carico dei quali la disciplina fiscale pone, talvolta, eccessivi vincoli probatori, che, in mancanza di una sollecita pronuncia giurisdizionale, determinano rilevanti conseguenze per la sfera patrimoniale dei soggetti interessati".

"La decisione sul cosiddetto 'reclamo' e sull'eventuale proposta di mediazione - aggiunge Fini - è rimessa ad un organo non propriamente giurisdizionale, qual è appunto la Commissione tributaria, con ripercussioni sul piano della terzietà dell'organo giudicante".

"La piena attuazione del principio del 'giusto processo' - rileva - appare, quindi, un'esigenza particolarmente avvertita anche nell'ambito della giurisdizione tributaria, e ciò nonostante il contributo che, negli ultimi anni, le misure deflattive e l'introduzione di metodi telematici hanno offerto per il significativo smaltimento delle liti fiscali pendenti. Tenuto conto, inoltre, della particolarità del giudizio tributario, si rende necessario creare una più funzionale sinergia tra giudici togati e non togati, che, forti delle rispettive esperienze professionali, possono assicurare una migliore e più celere certezza del rapporto tributario".

Il Sottosegretario di Stato all'economia e finanze, dott. Vieri Ceriani dopo i saluti di protocollo richiama l'attenzione degli intervenuti come segue:

Appare decisamente opportuna una riflessione approfondita e di alto livello - com'è quella rappresentata da questo Convegno - sull'attività, le prospettive e la "riforma possibile" della giustizia tributaria in Italia.

L'attuale fase che sta attraversando il nostro paese come anche il contesto europeo, richiede un grande sforzo a tutti i livelli; una parte non indifferente ricade sui cittadini che sono chiamati a contribuire, attraverso l'imposizione fiscale, al ripristino di una situazione economica meno squilibrata di quella attuale.

È dunque necessario che il cittadino, nella sua veste di contribuente, abbia la percezione di essere tutelato di fronte alle problematiche che possono insorgere nei suoi rapporti con il fisco.

È poi doveroso garantirgli in ogni caso una risposta in tempi rapidi, pur sapendo che nonostante il suo impegno, l'Amministrazione si trova a dover affrontare numerosi ostacoli, come ad esempio, la carenza di risorse umane e strumentali.

Sono convinto che questa possa costituire un'utile occasione di riflessione per raggiungere una sempre maggiore efficienza nell'operare ed una crescente trasparenza e chiarezza nei rapporti con i cittadini.

Quindi, rivolgo a tutti gli auguri di un lavoro proficuo ed efficace. Grazie.

Intervento del primo presidente della Corte di Cassazione Ernesto Lupo.

L'instaurazione di corretti rapporti tra fisco e cittadini costituisce espressione di un principio di civiltà giuridica, che è alla base di un moderno stato democratico, e rafforza nel contribuente la consapevolezza della rilevanza sociale del principio costituzionale, in base al quale tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e alla stregua di criteri di progressività. È perciò necessario che anche nel campo del contenzioso, così come in quello della produzione normativa e dell'attività amministrativa, ogni sforzo venga compiuto nella direzione di realizzare un sistema tributario efficiente ed equo, celere e imparziale. In particolare la giurisdizione tributaria deve mirare ad assicurare, con la propria giurisprudenza, il tempestivo adempimento degli obblighi tributari e l'equa ripartizione del carico fiscale.

Importanti passi in questa direzione sono stati compiuti con il consolidamento di un organico sistema di giurisdizione generale, sia di merito che di legittimità, in materia di tributi.

Aspetti problematici permangono ancora in relazione all'esigenza di reperire professionalità adeguate a far fronte alla forte specializzazione che caratterizza il diritto tributario.

La specificità della materia tributaria e il sempre crescente numero di ricorsi proposti avverso le sentenze delle commissioni tributarie hanno reso inevitabile, sin dalla fine degli anni Novanta, la istituzione all'interno della Corte di cassa-

zione di una quinta sezione civile, con competenza in materia di tributi, al fine di garantire un indirizzo unitario della giurisprudenza di legittimità adeguato alla specialità delle controversie tributarie.

L'elevato tecnicismo della disciplina tributaria, la complessità delle questioni sottoposte alla valutazione del giudice, l'impossibilità di definire le vertenze con strumenti transattivi o arbitrari e il notevole impatto socio-economico, ma anche mediatico, delle decisioni, specialmente nell'attuale sfavorevole congiuntura economica, hanno reso la Sezione tributaria una delle sezioni della Corte di cassazione di maggiore importanza strategica.

Tuttavia le difficoltà interpretative di una normativa vasta e stratificata e la non sempre approfondita conoscenza da parte di molti magistrati ordinari delle tematiche attinenti al diritto tributario, a fronte della peculiare formazione specialistica necessaria per decidere le questioni, hanno determinato un elevato indice di avvicendamento di magistrati all'interno della sezione. Tale fenomeno rappresenta un oggettivo ostacolo alla piena esplicazione della funzione di nomofilachia, propria, in generale, della Corte di legittimità e di cui si avverte specificamente l'esigenza nel settore del diritto tributario, in relazione al suo carattere interdisciplinare, che presuppone la padronanza di competenze e di conoscenze tecnico-giuridiche in vari rami del diritto.

È reale pertanto l'esigenza dell'avvio per i magistrati che sono destinati alla Corte di cassazione di un percorso di approfondimento della materia tributaria, attraverso la realizzazione da parte della Scuola della magistratura, che sta per avviare la sua attività, di specifici corsi di formazione e aggiornamento professionale dedicati al diritto tributario sostanziale e processuale.

Sarà in tal modo possibile disporre in breve tempo di un numero adeguato di motivate professionalità, specializzate nel campo del diritto tributario e in grado di consentire alla Cassazione di assolvere, con efficienza, tempestività ed elevata qualità giurisprudenziale, alla indispensabile funzione di nomofilachia anche in questo delicato settore del diritto, in continua evoluzione e da tempo ormai al centro dell'attenzione delle istituzioni nazionali e sovranazionali.

Relazione del Presidente Titolare della V sezione civile - Tributaria della Suprema Corte di Cassazione Dott. Mario Adamo.

Prima di esporre la mia relazione porgo al sig. Presidente della Repubblica un deferente ringraziamento per avere voluto con la sua presenza onorare questo convegno dedicato alla giornata della Giustizia Tributaria; analogo ringraziamento va rivolto al sig. Presidente della Camera dei Deputati, al sig. Primo Presidente della Corte di Cassazione alle Autorità tutte, alle colleghe ed ai colleghi nonché alle signore ed ai signori presenti in quest'aula della Camera dei Deputati.

La relazione che mi accingo ad illustrare nasce dalla esigenza di individuare sistemi più efficienti per eliminare o quanto meno sensibilmente ridurre l'ingente numero di ricorsi pendenti.

La relazione si articolerà quindi su due argomenti relativi rispettivamente al carico dei ricorsi tributari pendenti presso la Corte di Cassazione e poi ai rimedi studiati per far fronte alle pendenze stesse.

Alla data del 25 maggio 2012 il carico delle controversie tributarie interessanti la Corte di cassazione era così ripartito: n. 18.689 incardinate presso la V sezione, n. 3.438 presso la sottosezione V operante all'interno della VI sez. civile e n. 9.880 iscritte presso la cancelleria centrale della Corte non ancora trasmesse alla sottosezione, per un totale complessivo quindi di ben 32.041 ricorsi.

A fronte di tale ingente mole di cause operano 4 presidenti di sezione e 28 consiglieri, così ripartiti: 3 presidenti di sezione, compreso il presidente titolare e 22 consiglieri in forza alla V sezione, 1 presidente di sezione e 6 magistrati in forza alla sottosezione.

Dal totale dei 28 consiglieri, in precedenza indicati, vanno peraltro detratti un consigliere in attesa di assumere, a breve, le funzioni di presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Roma e forse altri tre consiglieri che hanno chiesto di essere tramutati ad altre sezioni della Corte di Cassazione, sicché attualmente la sezione tributaria, nelle sue due articolazioni, può contare con certezza, per la predisposizione di idonei programmi di lavoro, su 24 consiglieri.

Sulla base dei dati numerici indicati è stato elaborato il programma di lavoro, per la riduzione delle pendenze, preso atto che gli approcci sperimentati fino ad ora per contenere le pendenze, consistenti principalmente nell'accorpamento dei ricorsi e nella redazione di sentenze più sintetiche possibili si sono dimostrati certamente utili ma non risolutivi ai fini che ci occupano.

Si è pensato quindi, non essendo più possibile aumentare il carico di lavoro dei singoli magistrati, di modificare la filosofia dell'approccio all'esame dei ricorsi, puntando essenzialmente sull'alta specializzazione, nella convinzione che una più approfondita conoscenza dei temi da trattare ed un continuo aggiornamento possano ridurre i tempi di studio con conseguente progressivo aumento della produttività.

Onde raggiungere praticamente l'obiettivo in questione si è pensato, pertanto, per quanto attiene alla V sezione civile, di suddividere i magistrati facenti parte della sezione in quattro gruppi di lavoro composti ciascuno da cinque elementi, coordinati da un presidente; gruppi formati con riferimento alle materie da trattare così da raggiungere una più raffinata specializzazione, all'interno della più generale specializzazione della sezione.

A ciascun gruppo competerà il compito di gestire circa cinquemila ricorsi, dall'iscrizione a ruolo alla definizione, assumendosene la responsabilità.

All'interno di ciascun gruppo di ricorsi dovranno essere individuati quelli di più agevole soluzione e quelli più complessi; i ricorsi di più agevole soluzione, sia perché semplici in sé sia perché riguardanti questioni ormai arate e astrattamente definite dalla giurisprudenza di legittimità, dovranno essere utilizzati per formare i ruoli di quattro adunanze camerali mensili, nel corso delle quali dovranno essere trattate e se possibile definite non meno di cinquanta vertenze, dieci per ciascun consigliere, mentre i ricorsi più complessi saranno definiti in P.U. con ruoli composti inizialmente da cir-

ca venti/venticinque cause alla volta, a secondo del numero dei componenti il Collegio, e comunque da non più di cinque ricorsi per consigliere.

I ruoli di udienza saranno formati direttamente dai gruppi di lavoro che provvederanno a calibrare il valore ponderale complessivo delle cause assegnate a ciascun consigliere, sicché il consigliere stesso sarà chiamato a svolgere nell'ambito della sezione un ruolo attivo, presumibilmente più gratificante rispetto a quello attuale.

Al termine dell'anno il lavoro di ciascun gruppo e dei singoli consiglieri sarà oggetto di studio onde individuare se possibile criteri di ottimizzazione, sulla base delle indicazioni fornite, in via principale, direttamente dagli stessi operatori; si procederà quindi alla ruotazione dei consiglieri che dovrà peraltro avvenire in maniera graduale onde evitare che vada perduta l'esperienza di gruppo, preziosa per l'ordinato svolgimento del lavoro, e per una più approfondita conoscenza interpersonale.

In via di soluzione è inoltre la suddivisione delle vertenze pervenute in sezione promiscuamente in quattro gruppi: imposte Dirette, IVA, Dogane e Accise ed imposte locali ICI, TARSU e, quando interesserà la Corte di Cassazione, anche l'IMU; si pensa di avere pronto il necessario materiale, per l'inizio del lavoro programmato, nel periodo immediatamente successivo all'interruzione feriale; nelle more il lavoro continuerà con gli attuali criteri.

Si pensa che, quando il sistema sarà a regime, potranno essere definiti, inizialmente 2000 ricorsi all'anno con le quattro udienze mensili composte con ricorsi di semplice definizione oltre a circa n. 2.400 ricorsi da definirsi nel corso delle udienze ordinarie, fermo l'attuale numero di consiglieri.

Per quanto riguarda la sottosezione V operante all'interno della VI civile si osserva che, premesso che l'organizzazione di tale sezione compete al suo Presidente titolare, si pensa che si possano ripetere le medesime considerazioni fin qui svolte posto che la finalità della sottosezione è quella di costituire un filtro individuando i ricorsi: inammissibili, manifestamente fondati o manifestamente infondati, da definire nelle adunanze camerale.

Solo i ricorsi relativi a controversie prive di precedenti o particolarmente complesse dovranno essere avviate alla V sezione per essere trattate in pubblica udienza e possibilmente rapidamente definite, proprio utilizzando al massimo l'alta specializzazione.

Nel tempo ed utilizzando l'esperienza acquisita si dovrà pensare ad un diverso assetto della V sezione civile e della relativa sottosezione, in termini di redistribuzione dei magistrati facenti parte delle due strutture.

Dallo studio del contenzioso che caratterizza la sezione è risultato che sarebbe opportuno che l'Agenzia delle Entrate rinunziasse espressamente ai ricorsi in relazione ai quali, dopo la notifica dell'atto introduttivo del giudizio di cassazione, si sia formata una giurisprudenza sezionale e delle SS.UU. della Corte che renda sostanzialmente inutile ed antieconomica la prosecuzione del giudizio, considerate le spese che seguono la soccombenza e provvedesse all'invio alla Corte, quanto più tempestivamente possibile, delle comunicazioni di avvenuta definizione delle liti per condono.

Tale collaborazione, se attivata, consentirebbe l'eliminazione di numerosi ricorsi con pronuncia di un semplice decreto, emesso direttamente dal presidente titolare della sezione o dai suoi delegati.

L'invio delle comunicazioni relative ai condoni che dovranno essere effettuate da parte di tutte le Agenzie delle Entrate del Paese, è elemento essenziale ed ineludibile per la chiusura della lite e per il conseguente alleggerimento dei ruoli, con liberazione di risorse da impiegare in altre attività.

Nel concludere questa breve relazione vorrei esprimere la speranza che l'organizzazione del lavoro su schematizzata, fondata sull'alta specializzazione, requisito attualmente ormai ineludibile per l'utile svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, possa produrre i suoi effetti, nel contenimento delle pendenze che potranno però essere equilibrate solo con un incremento ragionato del numero dei consiglieri e soprattutto con il rafforzamento dell'indirizzo normativo che si va affermando, sempre più finalizzato ad un fattivo contatto diretto e personale tra fisco e cittadino di cui si hanno già diversi esempi.

È di tutta evidenza infatti che la costituzione di un rapporto diretto fra cittadini e fisco è il solo volano che alla lunga potrà incidere fattivamente sulla riduzione dell'attuale intollerabile mole di giudizi tributari sia di merito che di legittimità, con la definizione in sede amministrativa del maggior numero di controversie possibili.

Relazione del Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria Daniela Gobbi.

I. LA GIUSTIZIA TRIBUTARIA COME SERVIZIO AL CITTADINO E ALLO STATO

Le Istituzioni devono, dunque, adoperarsi per promuovere presso i cittadini il senso di appartenenza alla comunità, accrescere la comprensione che lo Stato appartiene a tutti ed è di tutti e che contribuire alle spese fa parte del dovere di essere cittadini.

Perché vi sia *compliance tributaria*, è necessario che:

- il livello del prelievo venga percepito come *giusto*;
- il sistema fiscale sia trasparente e i controlli efficienti (non vessatori);
- si diffonda la consapevolezza che i propri obblighi, anche quelli di natura tributaria, rispondono a quanto (e, soltanto, a quanto) è imposto dalla legge.

A questi sentimenti, parallelamente, si deve accompagnare il senso della presenza nel nostro ordinamento di un sistema di tutela giudiziaria, anche in materia tributaria, pronta ed efficace che garantisce il cittadino da pretese ingiuste.

Gli interessi coinvolti dalla giustizia tributaria hanno un'alta valenza costituzionale (tanto più in un momento come quello attuale, in cui il prelievo fiscale assume carattere primario nell'azione risanatrice di conti pubblici) pertanto, non può non convenirsi sulla necessaria piena equiparazione della giustizia tributaria, alle altre giustizie costitu-

zionalmente previste, ciò nell'ulteriore considerazione che la funzione giudiziaria deve essere avvertita come servizio, come funzione a tutela e garanzia del singolo e della collettività.

La strada per esaltare la credibilità della giustizia tributaria richiede che si realizzino due obiettivi fondamentali:

- 1) l'indipendenza e l'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale;
- 2) l'efficienza della funzione.

1) l'indipendenza e l'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale: principi costituzionali da salvaguardare.

Il primo obiettivo lo si consegue coordinando gli attuali vincoli legislativi e amministrativi con i principi di autonomia della giurisdizione; non certo nell'interesse di una difesa corporativa della magistratura, ma nell'interesse dell'unità della giurisdizione e, con essa, della funzione giudicante.

La Corte Costituzionale, si è pronunciata a favore dell'applicabilità del principio dell'indipendenza di cui all'art. 108 cost. anche per le Commissioni tributarie, così come per gli altri organi di giurisdizione speciale. (Cost. n. 287 del 27 /1/1974).

2) L'efficienza della funzione.

Il secondo obiettivo lo si consegue mediante un'impostazione di tipo manageriale del sistema giudiziario.

La giustizia tributaria rappresenta, nel panorama delle giurisdizioni, un modello di riferimento per:

- la durata dei processi davanti alle Commissioni tributarie;
- la "qualità" delle sentenze.

II. LE NUOVE COMMISSIONI TRIBUTARIE

Nel 2014 le Commissioni tributarie festeggeranno i 150 anni della loro costituzione.

Con procedura di urgenza, nella scorsa estate, è stato adottato il Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 di riordino della giustizia tributaria (decreto convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111). Il provvedimento è stato assunto senza coinvolgere, sia pure per un parere, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria; eppure si trattava di un intervento legislativo che andava a modificare la composizione delle Commissioni tributarie.

Con l'art. 39, comma 4, il Legislatore è intervenuto sul bando di concorso pubblicato da questo Consiglio di Presidenza, ne ha disposto la revoca (mentre era in fase di svolgimento), ha ordinato la pubblicazione (pressoché immediata) di un diverso bando per 960 posti presso le Commissioni tributarie, al quale avrebbero potuto partecipare solo i magistrati di carriera.

A seguire, nel mese di novembre, il Legislatore (mentre la nuova procedura concorsuale era avviata), è intervenuto con l'art. 4 comma 39, Legge 183/2011, e ha disposto che, oltre che ai vincitori, sarebbero dovuti entrare nel ruolo delle Commissioni tributarie, tutti i giudici che avevano presentato la domanda, purché idonei (cioè altri 600 giudici). Ovviamente, questi ultimi, in soprannumero rispetto ai posti banditi.

Il 17 aprile scorso il Consiglio di presidenza, in seduta plenaria ha approvato le 64 graduatorie indicando i nomi dei vincitori. Attualmente sono in corso di approvazione le graduatorie dei giudici soprannumerari.

I nuovi ingressi inducono a riflettere su quale potrebbe essere il futuro delle Commissioni tributarie. Sembra difficile immaginare, in prospettiva, il permanere del carattere onorario della funzione, così come è altrettanto difficile accettare la diminuzione - costante e progressiva - della componente professionale; quest'ultima è - da sempre - portatrice di quelle esperienze e nozioni di carattere giuridico e tecnico-contabile indispensabili per l'espletamento della funzione.

III. IL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Il sistema di garanzia della giustizia tributaria ha raggiunto il suo punto più elevato con la riforma del 1992 quando è stato istituito il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Organo di garanzia e di governo autonomo dei giudici tributari.

A differenza delle Commissioni tributarie, che contano al loro attivo quasi 150 anni di storia, il Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria si è insediato nel 1997.

Ad esso il Legislatore ha affidato il compito dell'organizzazione amministrativa di detta giustizia (anche mediante la vigilanza, la formazione e l'aggiornamento professionale dei suoi giudici) e il raccordo con le Istituzioni dello Stato.

1) Il primo Consiglio di presidenza

Il Consiglio di presidenza nasce come organo strettamente connesso al Ministero delle Finanze presso il quale fissò la prima sede. La limitatezza iniziale dei mezzi a disposizione e la dipendenza logistica dal Ministero è testimoniata dai primi componenti che ricordano come mancassero i rudimenti strumentali: i testi, le scrivanie, i telefoni; il personale amministrativo era costituito da due soli elementi.

Nel corso del primo mandato il Consiglio andò affermando il ruolo di organo di autogoverno. Trasferì la sede in quella attuale, organizzò gli uffici, il numero degli addetti al Consiglio fu incrementato con Decreto del Ministero delle Finanze 21 dicembre 2001, conseguì il riconoscimento dell'autonomia contabile.

La prima consiliatura avviò la riorganizzazione delle Commissioni tributarie anche mediante un controllo capillare delle incompatibilità, recuperando in tal modo quell'immagine di terzietà la cui apparenza era fortemente compromessa.

2) Il secondo Consiglio di presidenza

Il secondo Consiglio di presidenza diede ampio rilievo alla funzione di garanzia, adottando provvedimenti in tal senso. Ricordo la delibera n. 5 del 30 marzo 2004, con la quale si disponeva la rimozione del logo del Ministero

dell'Economia e finanze dalla facciata di ingresso alle Commissioni tributarie e dal frontespizio delle sentenze. E, ancora, la delibera n. 7 del 26 ottobre 2004, con cui vennero istituite le Cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario tributario presso tutte le sedi regionali delle Commissioni tributarie.

Importante impulso venne dato anche alla formazione dei giudici.

3) Il terzo Consiglio di presidenza

Il terzo Consiglio di Presidenza, sta proseguendo la sua azione in continuità con l'attività svolta dalle precedenti consiliature.

Gli obiettivi perseguiti nel corso di questi anni sono:

3.1) l'autonomia e indipendenza dei giudici e la valorizzazione della funzione e del ruolo;

3.2) l'ottimizzazione e la trasparenza delle procedure mediante il riordino dell'ordinamento giudiziario e la tutela dei valori etici;

3.3) la formazione come valorizzazione della professionalità e conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici;

3.4) la proiezione all'esterno del Consiglio e l'avvio di rapporti di collaborazione con le Istituzioni e con altri Organi di autogoverno.

Non si ha la pretesa di aver fatto tutto o che non si potrà fare di meglio. Si ritiene, tuttavia, che quanto si è fatto, è stato fatto tempestivamente.

L'adozione delle delibere e delle risoluzioni che possono essere apparse come una forzatura della funzione di governo del CPGT, sono lo strumento per esaltare, definendola, la funzione giurisdizionale della magistratura tributaria.

3.1 Sull'autonomia e indipendenza dei giudici e la valorizzazione del ruolo del giudice:

In occasione dell'adozione di provvedimenti d'urgenza il CPGT, nello spirito di leale collaborazione tra Istituzioni, si è adoperato per ottenere la cancellazione o modifica di norme che, laddove non fossero state condivise, avrebbero potuto incidere sui principi di autonomia e indipendenza dei giudici.

Ricordo l'intervento del Consiglio di presidenza in materia di:

- responsabilità oggettiva e di danno erariale a carico dei giudici tributari;
- incompatibilità soggettiva e oggettiva (legge n.111/2011 art. 39);
- rapporti tra il Presidente delle commissioni tributarie e il Dirigente della struttura amministrativa;
- parere in materia di responsabilità diretta dei magistrati reso in occasione dell' audizione presso la Commissione giustizia del Senato.

Le delibere e le risoluzioni adottate rappresentano un concreto e decisivo contributo al completamento del processo di progressiva definizione dell'identità del Consiglio quale Organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura tributaria.

3.2 Sull'ottimizzazione e la trasparenza delle procedure mediante il riordino dell'ordinamento giudiziario e la tutela dei valori etici:

Il Consiglio si è assunto, inoltre, la responsabilità istituzionale, verso lo Stato e la collettività, di comunicare i provvedimenti di carattere generale approvati, le risoluzioni e le delibere funzionali a disciplinare in maniera uniforme la gestione degli affari giudiziari. Per trasparenza e nella convinzione che una Amministrazione (trasparente) si rende visibile, dice quello che fa, comunica i risultati che raggiunge (e che non raggiunge), si assume la responsabilità del proprio operato e accetta di essere giudicata dai propri utenti.

Ha adottato risoluzioni che garantiscono una gestione della giustizia organizzata secondo regole comuni a tutte le Commissioni tributarie.

Segnalo quelle in materia di:

- a) assegnazione (automatica) delle pratiche giudiziarie;
- b) regolamentazione dei criteri di sostituzione tra giudici;
- c) verifiche a campione sulle dichiarazioni di incompatibilità;
- d) contributo attivo all'informatizzazione del processo tributario.

3.3) Sulla formazione come valorizzazione della professionalità e conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici:

3.3.1) La formazione intesa come valorizzazione della professionalità

La formazione ha, da sempre, rappresentato per il Consiglio un valore fondamentale per l'istituzione, uno strumento di aggregazione, di coesione, di trasmissione di conoscenze e di valori che permane nel tempo, che va oltre il passaggio generazionale. La formazione, intesa come conoscenza e come elevata professionalità, consente al giudice di esprimersi consapevolmente con indipendenza e autonomia di pensiero. È un valore che deve essere coltivato e non disperso. È di questi giorni la delibera con cui si approva la collaborazione con l'Alma Mater Studiorum di Bologna per l'avvio di un programma promosso dalla Commissione europea per la formazione dei giudici sulla disciplina europea in materia di concorrenza e nel caso dei giudici tributari su quella degli aiuti di Stato. Così, per la prima volta, il Consiglio di presidenza potrà ottenere un riconoscimento in Europa dell'importante e delicato ruolo di formazione dei giudici.

3.3.2) La formazione come conseguente valorizzazione dell'efficienza dei giudici

Superando l'impostazione del passato che condizionava l'esito dei concorsi per l'avanzamento di carriera o per il trasferimento solo al requisito dell'anzianità di servizio, questo Consiglio ha introdotto uno strumento di valutazione che valorizza la professionalità del giudice. La valutazione periodica dei giudici tiene conto di esperienza, laboriosità, attitudine, ma anche di standard di efficienza. Il controllo è esteso anche ai capi degli uffici, i quali vengono valutati con riferimento sia alla capacità manageriale di gestione dell'ufficio, sia alla capacità di organizzare l'attività dei singoli giudici.

3.4) Sulla proiezione all'esterno del Consiglio e l'avvio di rapporti di collaborazione con le Istituzioni e con altri Organi di autogoverno:

Adolfo Beria de Argentine, affermava che la funzione dell'organo di governo della magistratura oltre che «*nel governo interno dell'ordine stesso, deve manifestarsi all'esterno, sul piano di quel costruttivo collegamento con gli altri poteri dello Stato*».

La ricerca delle soluzioni di ammodernamento dell'ordinamento è la risposta concreta alla domanda di efficienza del sistema giudiziario, ma non può esaurire la funzione del Consiglio di presidenza.

Per questa ragione il Consiglio di presidenza ha aderito a iniziative che hanno promosso la conoscenza dell'organo di autogoverno e della giustizia tributaria da esso rappresentata. Con entusiasmo ha aderito all'iniziativa promossa dal Senatore Berselli e fatta propria da tutte le Istituzioni partecipando al Salone della giustizia. Alla manifestazione del 2010 hanno discusso della giustizia tributaria, per la prima volta insieme, i rappresentanti degli Organi di autogoverno Ernesto Lupo, Giancarlo Coraggio, Luigi Giampaolino. È stato dedicato un ampio spazio all'integrazione europea: al tavolo dei relatori, si sono succeduti l'avvocato generale della Corte di giustizia Paolo Mengozzi, il prof Adriano Di Pietro, i giudici Alvaro Rodriguez Bereijo (Spagna), Edoardo Abril (Spagna), Catherine Knoop (Belgio), il dott. Piero Giovannini (operatore nella rep. Ceca), spazio anche alle riflessioni dei rappresentanti del parlamento: il V. Pres. della Camera Antonio Leone, il sottosegretario On. Luigi Casero, l'On. Alberto Fluvi, e dell'Associazione più rappresentativa dei giudici tributari con il presidente Ennio Sepe.

Tra le tante iniziative quella che più di ogni altra ha caratterizzato questo Consiglio è stata l'istituzione della Giornata celebrativa tenutasi nell'Aula Magna della Corte di Cassazione, a chiusura delle inaugurazioni regionali, per relazionare avanti alle Alte cariche dello Stato sull'andamento della Giustizia tributaria in Italia e sull'attività svolta dal Consiglio di presidenza.

Intervento del Dott. Ennio Attilio Sepe, Presidente dell'Associazione Magistrati Tributari.

Le disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria approvate con il decreto - legge 6 luglio 2011, n. 98, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, hanno inciso profondamente sulla composizione e l'organizzazione amministrativa delle Commissioni tributarie. Sotto tale aspetto se, da una parte, è stato potenziato il controllo da parte del MEF della struttura amministrativa delle Commissioni, dall'altra e contraddittoriamente, si è altresì incrementata la componente togata, fortemente gelosa della sua posizione istituzionale.

La novella del 2011, nella stesura iniziale, aveva esteso la incompatibilità ad essere giudici tributari a tutti coloro che erano iscritti in albi professionali, elenchi e ruoli individuati nell'art. 12 del decreto legislativo n. 546 del 1992 e successive modifiche. Una tale previsione normativa evidentemente immaginata ignorando la composizione delle Commissioni tributarie e, soprattutto, le conseguenze che ne sarebbero derivate - comportamento, questo, non infrequente in occasione di interventi di riforma dell'ordinamento tributario - avrebbe determinato uno svuotamento di tali organi giudiziari. E ciò proprio allorché la introduzione degli accertamenti esecutivi impone una pronta risposta giudiziaria, tenuto conto che ormai ogni ricorso in tema di imposte sui redditi, IVA ed IRAP è accompagnato da una istanza cautelare. Le osservazioni mosse dall'AMT e dal CPGT - soggetti con i quali sarebbe stato auspicabile un confronto preventivo - hanno scongiurato la paralisi dell'attività delle Commissioni, con la previsione nella legge, ai fini della d'incompatibilità, non della sola iscrizione, ma anche dell'esercizio di attività fiscalmente rilevanti (tenuta di scritture contabili, redazione di bilanci, assistenza, rappresentanza e consulenza in materia fiscale). Peraltro si tratta di una incompatibilità che opera a livello nazionale con una estensione territoriale che non trova raffronto in nessuna di quelle previste per qualsiasi altro magistrato di carriera od onorario. Anche l'incompatibilità per rapporti di coniugio, parentela, affinità e convivenza opera in ambiti territoriali eccedenti la regione di residenza, con una previsione anch'essa inedita per altre categorie di giudici.

Il reclutamento di circa 1600 giudici, con concorso riservato a magistrati di carriera in servizio e la disposizione relativa al progressivo incremento degli stessi fino a 2/3 degli organici delle commissioni tributarie regionali, se possono essere salutate come iniziative suscettibili di qualificare ulteriormente l'esercizio della giurisdizione tributaria, pongono tuttavia il problema della inopportunità di un tendenziale azzeramento della componente laica, in particolare dei liberi professionisti, per il bagaglio di conoscenze tecniche, in materie extragiuridiche, quali quelle economiche, contabili, finanziarie - nozioni normalmente estranee alla formazione professionale dei magistrati di carriera - tanto necessarie per un compiuto esame delle fattispecie oggetto delle controversie tributarie.

V'è da chiedersi se, a questo punto, non vada rimeditato l'attuale assetto della giustizia tributaria, pensando all'introduzione di un giudice di carriera a tempo pieno, con l'attribuzione dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi ad un organo terzo rispetto agli interessi in causa, salvaguardando comunque le professionalità già presenti nelle Commissioni.

Contraria al buon funzionamento degli uffici giudiziari è stata la sottrazione ai presidenti di commissione del potere di vigilanza sui servizi di segreteria, che d'ora in poi dipenderanno esclusivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, con la conseguenza che, da una parte, verrà meno il controllo diretto del capo dell'ufficio su tali servizi, necessario per assicurarne il regolare svolgimento, e, dall'altra, che diventerà reale il pericolo di un condizionamento da parte dell'Esecutivo sullo svolgimento della funzione giudiziaria, in aperta violazione dell'art. 108 Cost., per l'influenza che - come è noto nel dibattito istituzionale - le strutture amministrative sono in grado di esercitare sull'esercizio della giurisdizione. Anche tale innovazione è un *unicum* nel panorama dell'intero sistema giudiziario, non potendosi certo giustificare l'assenza di qualsiasi potere di controllo dal parte del capo dell'ufficio, il quale, secondo l'attuale disciplina, dovrà limitarsi soltan-

to a segnalare “alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell’economia e delle finanze, per i provvedimenti di competenza, la qualità e l’efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione”.

Improcrastinabile è divenuta la soluzione del problema del trattamento economico dei giudici tributari (attualmente pari ad un compenso fisso mensile di € 310,00 e ad un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito di € 26,00, somme, queste a lordo delle ritenute IRPEF) sia per il suo adeguamento che per la sua tempestiva corresponsione. Recentemente è stata prevista la destinazione della metà delle somme ricavate dal contributo unificato all’incremento della quota variabile del compenso dei giudici tributari. Tuttavia si tratta di una affermazione astratta che dovrà essere tradotta in provvedimenti esecutivi.

Alla inadeguatezza dei compensi si è aggiunta la vistosa inadempienza dell’Amministrazione che ancora oggi non ha corrisposto il saldo dei compensi aggiuntivi relativi al 2011, avendo versato soltanto un acconto pari al 36% di quanto dovuto per il primo semestre.

La protrazione di tale inadempienza renderà inevitabile l’apertura di un contenzioso giudiziario, che contribuirà ad esasperare il rapporto tra Amministrazione finanziaria e giudici tributari. Con norma, anch’essa riservata soltanto ai giudici tributari, il pagamento di emolumenti relativi ad anno precedente è assoggettato a tassazione ordinaria, anziché a tassazione separata come accade nella generalità dei casi simili.

Sempre in materia economica, ed in controtendenza rispetto a quella esigenza di trasparenza che deve caratterizzare lo svolgimento di tutta l’attività della Pubblica Amministrazione, è stato limitato il potere del CPGT di esprimere parere sulla determinazione dei compensi, consentito oggi solo per quelli fissi, non essendo più previsto tale parere per i compensi aggiuntivi, con la conseguente impossibilità di un controllo preventivo sulla esattezza dei conteggi di liquidazione degli stessi.

Nessun compenso poi è riconosciuto per le istanze cautelari, pretendendosi che i giudici continuino a tenere le udienze ad esse destinate senza alcuna remunerazione e, laddove risiedano in luoghi diversi dalla sede della Commissione, sostengano anche le spese di viaggio.

Coerente con il nuovo quadro ordinamentale è il rafforzamento del potere dell’Agenzia delle entrate sia sotto il profilo del potenziamento della riscossione sia sotto il profilo dell’instaurazione di un filtro amministrativo prima dell’esercizio dell’azione giudiziaria da parte del contribuente.

Com’è noto dal 1° ottobre scorso gli accertamenti emessi da tale Agenzia sono esecutivi. La iscrizione a ruolo che fin dalla istituzione dell’imposta di ricchezza mobile ha rappresentato lo strumento esecutivo della riscossione delle imposte sui redditi è stata abrogata per favorire una più rapida ed efficace esazione dei crediti dell’Amministrazione finanziaria anche per IVA ed IRAP. Sono stati così soppressi i tempi tecnici della iscrizione e del conseguente intervallo di tempo di cui il contribuente disponeva per apprestare le sue difese, anche se l’ordinamento già prima non poneva termini dilatori per la riscossione. Grazie all’intervento del Presidente della Repubblica è stata soppressa, nel testo finale della legge, per la palese illegittimità costituzionale, la previsione della perdita di efficacia del provvedimento di sospensione cautelare in mancanza di decisione nel termine di 150 giorni, con conseguente responsabilità disciplinare e contabile per i componenti del collegio giudicante.

Un istituto del quale nessuno sentiva il bisogno, come concordemente riconosciuto da quasi tutti gli operatori del settore, è quello del reclamo e della mediazione entrata in vigore il 1° aprile 2012, previsto, quale condizione di ammissibilità del ricorso, per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, riguardanti gli atti notificati dall’Agenzia delle entrate.

Innanzitutto è da osservare che appare un doppione di istituti già esistenti e assolutamente sufficienti a deflazionare il contenzioso, che invero non appare sotto tale profilo particolarmente problematico. Si intende fare riferimento agli istituti dell’autotutela, dell’accertamento con adesione, della conciliazione giudiziale, che sarebbe utile rendere praticabile anche in grado di appello.

Né può farsi a meno di rilevare la singolarità di una mediazione affidata ad un organo della stessa direzione provinciale o regionale che ha emesso l’atto, quando la funzione di mediazione richiederebbe una figura terza ed imparziale. È legittimo domandarsi quale grado di autonomia valutativa può assicurare un organo appartenente allo stesso ufficio cui appartiene l’autore dell’atto.

Non va infine sottovalutato il sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione in ragione del rilievo che la previa presentazione del reclamo determini un differimento dell’azionabilità del diritto del contribuente, consentito dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi solo se giustificato da esigenze di ordine generale o superiori finalità di giustizia.

Intervento del Dott. Vincenzo Busa - Direttore della Direzione Centrale Affari legali e Contenzioso dell’Agenzia delle Entrate.

Con il nuovo istituto della c.d. mediazione tributaria è stato introdotto un rimedio a carattere amministrativo che consente di risolvere, per via stragiudiziale, una potenziale controversia tributaria di valore non superiore a 20 mila euro, evitando così le lungaggini e gli oneri del contenzioso.

Si tratta di un’importante riforma, con la quale si persegue l’obiettivo di istituzionalizzare il dialogo preventivo tra Agenzia delle entrate e contribuente e, contestualmente, di corrispondere alle esigenze di funzionalità della Giustizia tributaria. La mediazione, inoltre, porta al superamento della visione “conflittuale” del rapporto con il contribuente, favorendo una nuova logica di gestione del contenzioso, non più ancorata a rigidità formali o alla difesa ad oltranza dell’atto ma funzionale all’affermazione di soluzioni legittime e trasparenti, mediante il confronto e il dialogo tra Amministrazione e contribuente.

Il procedimento di mediazione si svolge su di un piano di sostanziale parità delle parti, richiedendo ad entrambi - Contribuente e Ufficio - di manifestare e documentare in maniera completa le proprie posizioni rispetto all’atto im-

pugnato. Questa è in definitiva la ragione della previsione normativa che fa obbligo, al contribuente, di presentare un'istanza completa di documentazione che anticipi il contenuto del ricorso e, all'Ufficio, di comunicare le ragioni, di fatto e di diritto, della difesa erariale. I motivi del confronto dialettico sono poi rinvenibili nell'attento riesame dell'atto impugnato, effettuato dall'Ufficio in sede di mediazione non solo alla luce dei motivi del ricorso ma anche degli orientamenti della giurisprudenza. In quest'ambito la mediazione offre la concreta possibilità ai contribuenti di rappresentare le proprie ragioni all'Ufficio e definire sollecitamente, nell'interesse anche dell'Amministrazione, il rapporto tributario. Ed è sotto questo aspetto, di effettiva e sostanziale parità delle parti accomunate dall'interesse ad affermare sollecitamente soluzioni legittime, che si prospetta una nuova configurazione del rapporto con il contribuente in sede di mediazione.

Nell'esaminare la legittimità degli atti impugnati in sede di mediazione, l'Ufficio non è vincolato dal contenuto dell'istanza notificata dal contribuente, potendo - e dovendo - intervenire con l'annullamento dell'atto ogni qual volta ne sussistono i presupposti, anche attraverso il confronto con la giurisprudenza, i motivi di impugnazione e la documentazione prodotta dal contribuente. Con la mediazione, invero, l'autotutela assume connotati non più discrezionali ma obbligatori. In breve, l'istanza dà solo impulso a un procedimento amministrativo, il cui obiettivo è l'affermazione di soluzioni ispirate ai principi della buona amministrazione e dell'imparzialità. Sono principi, questi, che accompagnano sempre l'agire amministrativo e che inducono a ritenere che, nella mediazione, gli interessi delle parti (Agenzia e Contribuente) convergono, sia quando sussistono i presupposti per un'autotutela, sia quando vi è spazio per una più corretta rideterminazione della pretesa tributaria. Appare quindi estranea alla *ratio* della mediazione tributaria una visione che inquadri il rapporto tra Agenzia e contribuente in termini conflittuali e per tale ragione invochi la presenza di un soggetto terzo per dirimere il presunto contrasto tra le parti. Una volta che si sia riconosciuta la convergenza di interessi, si comprende come l'istituto si inserisca nell'ambito dei principi costituzionali di buona amministrazione ed imparzialità dell'azione amministrativa.

La mediazione tributaria apre nuove prospettive sia per l'Agenzia delle entrate, chiamata ad essere una attenta e corretta interprete delle criticità dell'attività amministrativa che emergono dall'esame della giurisprudenza, sia per il contribuente, nella misura in cui lo svolgimento della mediazione consente di verificare la corretta applicazione e l'efficacia della norma fiscale e, per l'effetto, accrescere la *tax compliance*. Un corretto utilizzo dell'istituto, così come la disponibilità al dialogo da parte di entrambe le parti, sono gli elementi essenziali per raggiungere soluzioni corrette e trasparenti che limitino al minimo l'instaurazione dei giudizi.

Alcuni commentatori hanno paventato rischi di inammissibilità dell'impugnazione conseguenti all'applicazione del nuovo istituto della mediazione tributaria.

Questi timori non hanno fondamento.

La disciplina normativa della mediazione tributaria è semplice e chiara. Le liti tributarie concernenti tutti gli atti impugnabili notificati dal 2 aprile scorso dall'Agenzia delle entrate che non superano il valore di 20.000 euro di maggiore imposta in contestazione devono essere precedute da una fase obbligatoria finalizzata alla composizione stragiudiziale della controversia.

L'individuazione delle liti fino a 20 mila euro è agevole in quanto il valore dell'imposta in contestazione è indicato sull'atto da impugnare.

La procedura non prevede particolari aggravii, in quanto il contribuente deve notificare all'Ufficio il ricorso con contestuale istanza di reclamo-mediazione con modalità e termini ordinari ed identici ai casi in cui la mediazione tributaria obbligatoria non si applica.

L'unica differenza sta nel termine per la costituzione delle parti davanti al Giudice tributario. Tale termine, di 30 giorni per il contribuente ricorrente, decorre dalla conclusione della fase di mediazione, che dura tassativamente al massimo 90 giorni.

In sintesi:

- il contribuente notifica all'ufficio il ricorso con contestuale istanza di reclamo-mediazione entro 60 giorni dal ricevimento dell'atto che intende impugnare;
- attende la risposta dell'ufficio in merito alla mediazione;
- se il procedimento di mediazione non si conclude positivamente, può costituirsi in giudizio entro 30 giorni da quando riceve dall'ufficio la notifica del diniego ovvero, in mancanza, nei 30 giorni successivi al decorso dei 90 riservati al procedimento di mediazione;

Il rischio di inammissibilità del ricorso si può correre solo se si instaura direttamente il giudizio in Commissione tributaria evitando la fase di mediazione. In tal caso, l'inammissibilità consegue sia alla previsione letterale della norma sia alla finalità del nuovo strumento deflattivo del contenzioso, che è appunto volto a ridurre i giudizi tributari.

Non è percorribile la strada, da alcuni ipotizzata, di presentare contestualmente sia l'istanza di mediazione sia il ricorso in giudizio oppure di effettuare un doppio deposito del ricorso presso la Commissione tributaria, uno durante la fase di mediazione e un altro a conclusione della stessa. Tali *escamotage* sono contrari alla lettera e allo spirito della norma e, per ciò stesso, comportano il rischio di inammissibilità nonché l'esposizione al pagamento doppio del contributo unificato.

L'Agenzia è peraltro impegnata a segnalare per tempo eventuali vizi procedurali affinché il ricorrente possa eliminarli e, comunque, ometterà di eccepire in giudizio eventuali preclusioni nei confronti di contribuenti in buona fede che non abbiano deliberatamente inteso saltare la fase della mediazione. Ciò nella considerazione che l'interesse pubblico presidiato dall'Agenzia è quello della "giusta imposizione", volta ad affermare soluzioni legittime sotto l'aspetto sostanziale, rispetto al quale le questioni formali e processuali si collocano in secondo piano e sono rimesse essenzialmente alla valutazione del Giudice.