

RELAZIONE¹

il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria ha trasmesso la relazione sull'andamento della giustizia tributaria per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2011, ai fini dell'adempimento annuale di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545.

La suddetta relazione, allegata alla presente, si articola in due parti:

- la prima, incentrata sull'attività del Consiglio di Presidenza e sull'illustrazione delle riforme, sia ordinamentali che processuali, intervenute nel corso del 2011 sull'ordinamento della giustizia tributaria, la quale è a sua volta articolata in due capitoli: uno, descrittivo dell'attività delle Commissioni che compongono il Consiglio di Presidenza, l'altro, che illustra l'attività della Segreteria generale del Consiglio stesso;
- la seconda parte, contiene l'analisi dell'attività giurisdizionale delle Commissioni tributarie, ivi comprese le tabelle riepilogative del numero dei ricorsi pendenti in primo e secondo grado e, più in generale, dei dati rappresentativi dell'attività delle Commissioni Tributarie, delle percentuali di soccombenza dell'Amministrazione nei due gradi del giudizio di merito, nonché delle criticità riscontrate in alcune sedi di Commissioni tributarie.

Nella prima parte della relazione, il Consiglio di Presidenza nel reiterare sostanzialmente considerazioni già svolte nell'analogia relazione relativa all'anno precedente, evidenzia le significative e sostanziali innovazioni apportate all'ordinamento della giustizia tributaria nel corso del 2011, sia sotto l'aspetto ordinamentale che processuale, con interventi legislativi che hanno riguardato, in particolare: la programmazione del lavoro degli uffici giudiziari tributari, l'assetto della magistratura tributaria, gli arbitrai, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, il processo telematico e le modifiche al processo tributario.

Per quanto concerne la programmazione del lavoro degli uffici giudiziari tributari, è utile ricordare che l'articolo 37 del decreto legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha introdotto disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie. In base a

¹ Relazione sull'andamento dell'attività degli organi di giurisdizione tributaria sulla base degli elementi predisposti dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

tal disposizione, i capi degli uffici giudiziari redigono, entro il 31 gennaio di ogni anno, un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, redatto tenendo conto dei giudici tributari presenti e dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati.

Ebbene, in ordine ai carichi di lavoro, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria ha osservato che buona parte dei giudici tributari non sarebbe disponibile ad aumentare il proprio impegno, essendo detta attività remunerata in modo poco più che simbolico. In realtà, la Relazione annuale sullo stato del contenzioso tributario relativa all'anno 2011, elaborata dalla Direzione della Giustizia Tributaria del Dipartimento delle finanze di questo Ministero, evidenzia una produttività molto variegata nelle Commissioni tributarie. Infatti, per quanto riguarda le CTP si passa da un carico medio annuo per singolo giudice di 425,18 ricorsi trattati a Catanzaro, ad uno di 28 per ogni giudice di Aosta. Nelle CTR la maggiore produttività pro-capite si regista in Campania con 141,79 ricorsi mediamente da ogni singolo giudice, mentre la minore produttività viene rilevata nella Valle d'Aosta, con una media di 9,11 ricorsi per giudice all'anno. La media nazionale rilevata nell'anno 2011 è stata di 149,26 ricorsi per giudice, relativamente alle CTP, e di 64,99 appelli per giudice, relativamente alle CTR.

Da segnalare, in ogni caso, che, per effetto della disposizione recata dal citato articolo 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, come modificato dall'articolo 12, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, le somme introitate a titolo di contributo unificato sono iscritte in bilancio per essere destinate per metà a premiare la produttività delle Commissioni tributarie e per l'altra metà ad incrementare la quota variabile del compenso dei giudici tributari.

Lo stesso art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011 ha, poi, previsto, per l'anno 2011, la creazione di un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale è riassegnato il maggior gettito derivante dall'introduzione del contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria, da ripartire con apposito dPCM, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia. La quota parte del fondo destinata alla giustizia tributaria può essere utilizzata, in tutto o in parte, sentito il CPGT, per incrementare la quota variabile del compenso dei giudici tributari, purché ricorrono le seguenti condizioni: a) che alla data del 31 dicembre di ogni anno risultino pendenti procedimenti tributari in numero ridotto di almeno il 10% rispetto all'anno

precedente (5% per l'anno 2011); b) che, in caso di pronunzia su istanza cautelare, il deposito della sentenza di merito che definisce il ricorso avvenga entro 90 giorni dalla data di tale pronuncia. Il Consiglio di Presidenza provvederà, quindi, a ripartire tali somme tra le Commissioni tributarie che hanno raggiunto gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato, tenuto conto delle percentuali suindicate nonché di dimensioni e produttività di ciascuna Commissione tributaria.

Orbene, relativamente alla lettera a), i dati contenuti nella Relazione sullo stato del contenzioso tributario per il 2011, innanzi citata, evidenziano una riduzione del numero dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2011, rispetto al 31 dicembre dell'anno precedente, in sole 42 Commissioni tributarie provinciali, di cui:

- 12 CTP presentano una riduzione inferiore al 5%;
- 7 CTP presentano una riduzione compresa tra il 5% ed il 10%;
- 23 CTP presentano una riduzione superiore al 10%.

Relativamente alle CTR, solo per 3 di esse si riscontra una riduzione dei procedimenti pendenti: la CTR Abruzzo (-1,99%), la CTR Friuli Venezia Giulia (-8,62%) e la CT di 2° grado di Trento (-14,57%).

Quanto, invece, alla condizione di cui alla lett. b), la medesima relazione per l'anno 2011 evidenzia che, in entrambi i gradi di giudizio, il tempo medio nazionale tra la data di accoglimento dell'istanza di sospensione e quella di decisione del ricorso nel merito è decisamente superiore ai 90 giorni.

Anche sul piano dell'aggregazione geografica dei dati, limitata alle Commissioni tributarie provinciali, è stato riscontrato un tempo medio eccedente i 90 giorni in tutte le regioni, atteso che, su 21.443 ricorsi con istanza di sospensione accolta nello stesso anno 2011, solo 4.285 (19,98%) risultano definiti entro 90 giorni, mentre gli altri 17.158 (80,02%) risultano definiti in un tempo che va da 91 a oltre 300 giorni.

E' da ritenere, tuttavia, che le disposizioni introdotte dai commi 11 e 12 del citato art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, non potranno che contribuire a ridurre i tempi di definizione dei ricorsi e ad aumentare il numero dei ricorsi che vengono definiti ogni anno.

In ordine ai dati sul tempo medio di trattazione delle istanze di sospensione, relativi all'anno 2011, è opportuno segnalare altresì che l'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, ha introdotto importanti e sostanziali novità nel procedimento di riscossione degli importi contenuti negli atti di accertamento emessi dal 1° ottobre 2011 ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto, relativi al periodo d'imposta

2007 e successivi. Tale norma, infatti, ha attribuito efficacia di titolo esecutivo agli avvisi di accertamento sopra citati ed ai connessi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni.

E' presumibile, quindi, che le disposizioni in argomento, anorché finalizzate ad accelerare il processo di riscossione delle somme dovute a seguito dell'attività di accertamento, porteranno ad un incremento del numero delle istanze di sospensione presentate, anche in considerazione della attuale congiuntura economica.

Va inoltre ricordato che l'art. 7, comma 2, lett. *gg-novies*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto il comma 5-bis nell'art. 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992, stabilendo che i collegi giudicanti devono pronunciarsi sull'istanza di sospensione entro 180 giorni dalla data di presentazione. Riguardo a tale termine, comunque di carattere ordinatorio, la più volte citata Relazione sullo stato del contenzioso 2011 evidenzia che la quasi totalità delle Commissioni tributarie rispetta mediamente tale limite temporale, ad eccezione di 16 CTP e di una CTR che hanno trattato le istanze di sospensione in tempi medi superiori.

In buona sostanza, la manovra estiva del 2011 è intervenuta sulla problematica dell'incremento dei compensi ai giudici, destinando una parte delle maggiori entrate assicurate dall'introduzione del contributo unificato alla maggior remunerazione dei compensi, a condizione però che venga raggiunto un livello minimo di produttività. Per completezza di informazione, va evidenziato pure che, in tali casi, anche il personale amministrativo delle Commissioni tributarie potrà beneficiare, a titolo di incentivazione da ripartirsi sulla base delle modalità previste dalla disciplina di comparto, di una quota delle risorse disposte dal dPCM, sempre nel rispetto del raggiungimento dell'incremento di produttività sui procedimenti giurisdizionali.

Per quanto concerne l'assetto della magistratura tributaria, l'immissione di 960 nuovi giudici tributari a seguito dell'espletamento della procedura concorsuale prevista dall'articolo 39 del citato decreto-legge n. 98 del 2011, contrariamente alle preoccupazioni manifestate dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, potrà solo migliorare la qualità delle sentenze prodotte dalla magistratura tributaria, tenuto conto che il concorso è stato riservato esclusivamente a giudici provenienti dalle altre magistrature, la cui attività formativa potrà essere assicurata facendo ricorso alla procedura prevista dall'art. 41 del decreto legislativo n. 545 del 1992.

A tale riguardo, nel corso del secondo semestre del 2012, sulla base di conformi delibere del Consiglio di Presidenza, si è provveduto alla nomina di 701

giudici dei 705 previsti, a beneficio di 14 sedi di Commissioni tributarie regionali e 49 sedi di Commissioni tributarie provinciali.

Relativamente, poi, al sistema delle incompatibilità, il legislatore è intervenuto prima con l'art. 39 del più volte citato decreto-legge n. 98 del 2011, poi con l'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, introducendo disposizioni che, tra l'altro: hanno ampliato la categoria professionale dei soggetti che non possono essere componenti delle commissioni tributarie perché esercitano attività di consulenza; hanno definito meglio il concetto stesso di "consulenza tributaria"; hanno ridimensionato l'ambito di applicazione dell'incompatibilità parentale. In tal modo, attraverso il rafforzamento delle cause di incompatibilità dei giudici tributari, si è inteso non solo assicurare una maggiore efficienza della giustizia tributaria, ma anche garantire l'imparzialità e la terzietà del corpo giudicante.

Gli interventi legislativi che hanno riguardato il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria hanno operato una separazione dell'attività di Segreteria da quella giurisdizionale dei giudici, da cui, a giudizio del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, deriva un depotenziamento dell'autonomia ed indipendenza dello stesso organo. In realtà, la divisione degli ambiti di competenza dei rispettivi uffici (cancellerie e giudici) non solo è presente anche nelle altre giurisdizioni, ma può garantire la piena efficienza organizzativa delle Commissioni tributarie.

Per quanto riguarda il processo tributario telematico, ai fini dell'attuazione dei principi previsti dal codice dell'amministrazione digitale nella materia della giustizia tributaria nonché per assicurare l'efficienza e la celerità del relativo processo sono state introdotte, sempre dal più volte citato decreto-legge n. 98 del 2011, disposizioni relative alle modalità di effettuazione delle comunicazioni alle parti processuali, facenti capo agli uffici di segreteria delle commissioni tributarie, anche mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata.

E' in via di completamento l'iter di adozione del regolamento di attuazione dell'art. 39, comma 8, lett. d), del decreto-legge n. 98 del 2011, volto all'adeguamento del processo tributario alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo i principi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell'amministrazione digitale.

Attraverso le funzioni informatiche, i ricorsi, gli appelli e gli altri atti relativi al procedimento, formati elettronicamente, potranno essere depositati presso le Commissioni tributarie e le sentenze notificate per via telematica alle parti, le quali potranno poi accedere *on line* al fascicolo informatico.

Per incentivare le parti processuali all'uso di tale modalità di comunicazione è stata anche prevista una maggiorazione del contributo unificato nel caso in cui non venga indicata, da parte del difensore, la casella di posta elettronica certificata.

Il processo tributario telematico apporterà così una serie di benefici specifici per le diverse parti coinvolte, quali la possibilità di un più avveduto utilizzo delle risorse materiali e strumentali, un'organizzazione più efficiente delle risorse umane, uno snellimento procedurale, una contrazione dei tempi, una diminuzione degli adempimenti, un'integrazione più spinta tra i sistemi informativi degli enti che partecipano al processo tributario, una tempestiva disponibilità dei documenti significativi e rilevanti ai fini del giudizio, una razionalizzazione della logistica, dell'utilizzazione degli spazi e delle strutture delle Commissioni tributarie.

Sotto il profilo finanziario, il ricorso alle comunicazioni via PEC, in luogo della posta ordinaria, ha consentito e consentirà un notevole risparmio delle spese postali che, a regime, può essere quantificato in circa cinque milioni di euro.

Nell'anno cui si riferisce la relazione in esame, non sono mancati interventi legislativi che hanno interessato il processo tributario.

L'introduzione del nuovo istituto della "mediazione tributaria" di cui all'art. 17-his del decreto legislativo n. 546 del 1992, ad opera dell'art. 39, comma 9, del più volte citato decreto-legge n. 98 del 2011, peraltro applicabile alle sole liti fiscali in cui è parte l'Agenzia delle entrate, si muove nella giusta direzione del contenimento del contenzioso tributario e, permettendo di ridurre il numero di ricorsi pendenti, depurandoli di quelli relativi a somme di non rilevante entità (non superiori a 20.000 euro), consentirà ai giudici tributari di concentrare la loro attenzione sulle controversie di più rilevante ammontare, per una sollecita definizione.

A tale proposito, l'analisi dei dati relativi all'ultimo trimestre del 2012 e ai primi due trimestri di quest'anno, rendicontati nei rapporti trimestrali sullo stato del contenzioso tributario, confermano la tendenziale riduzione dei flussi dei ricorsi presentati rispetto agli analoghi periodi dell'anno 2011, in particolare per il primo grado di giudizio e per le cause con importi fino a 20.000 euro in cui è coinvolta l'Agenzia delle entrate.

E' presente alla fine della prima parte della relazione predisposta dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria il resoconto dell'attività svolta dalle 13 Commissioni istituite all'interno del Consiglio di Presidenza e dalla Segreteria Generale, nonché, alla fine della seconda parte, l'esposizione dei principali dati statistici rappresentativi dell'attività giurisdizionale svolta dalle Commissioni tributarie nel corso dell'anno di riferimento.



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

RELAZIONE AL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE SULL'ANDAMENTO DELLA
GIUSTIZIA TRIBUTARIA
(1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2011)

Approvata nella seduta del 19 marzo 2013

PAGINA BIANCA

CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

COMPOSIZIONE del Consiglio

Presidente – Gaetano SANTAMARIA AMATO

Vice Presidente – Adolfo CUCINELLA

Vice Presidente – Giorgio FIORENZA

Consigliere – Marco BALDASSARRI

Consigliere – Domenico CHINDEMI

Consigliere – Agostino DEL SIGNORE

Consigliere – Mario FERRARA

Consigliere – Giovanni GARGANESE

Consigliere – Angelo Antonio GENISE

Consigliere - Daniela GOBBI

Consigliere - Antonio GRAVINA

Consigliere – Carlo GRILLO

Consigliere – Andrea MORSILLO

Consigliere – Antonio ORLANDO

Consigliere – Giuseppe SANTORO

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA
(1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2011)**

INDICE

Parte Prima: L'ATTIVITA' CONSILIARE
Considerazioni generali

Capitolo primo

1. L'attività delle Commissioni

- a) Prima Commissione: Status dei magistrati tributari – Revisione piante organiche - Flussi
- b) Seconda Commissione: Studi e Documentazione
- c) Terza Commissione: Programmazione Coordinamento Formazione e Aggiornamento professionale
- d) Quarta Commissione: Concorsi
- e) Quinta Commissione: Incompatibilità
- f) Sesta Commissione: Procedimenti disciplinari e di decadenza
- g) Settima Commissione: Contenzioso
- h) Ottava Commissione: Compensi dei giudici tributari
- i) Nona Commissione: Amministrazione e Contabilità – Bilancio - Ufficio Economo
- j) Decima Commissione: Rapporti con il Parlamento
- k) Undicesima Commissione: Rapporti con la Stampa
- l) Dodicesima Commissione: Informatizzazione del processo tributario

Capitolo secondo

**La Segreteria Generale del Consiglio di Presidenza
della Giustizia Tributaria**

Parte Seconda: LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

- a) L'attività giurisdizionale delle Commissioni**
- b) Criticità concernenti le strutture materiali delle
Commissioni Tributarie**

PARTE PRIMA**Considerazioni generali**

Come già segnalato nella precedente relazione, nel corso dell'anno 2011, il Governo ed il Parlamento sono ripetutamente intervenuti sull'ordinamento della giustizia tributaria, apportando significative e sostanziali innovazioni, sulle quali – indipendentemente dallo spirito che le ha animate – il CPGT ha già espresso motivate riserve.

In particolare, il Consiglio ritiene non condivisibile la scelta di intervenire nella materia de qua attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

Senza entrare nel merito della sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza (di cui si potrebbe legittimamente dubitare), resta il fatto che trattandosi di riforme di natura ordinamentale, che incidono in modo sostanziale sull'organizzazione e sul funzionamento della giurisdizione tributaria, sarebbe certamente risultato più appropriato il ricorso all'ordinario iter legislativo, che avrebbe consentito un approccio più meditato a problematiche che mal si prestano ad essere definite sotto l'ipoteca dell'urgenza ed oltretutto in un contesto di interventi eterogenei destinati principalmente al contenimento della spesa pubblica e a fronteggiare la grave crisi economica, che ha colpito l'intera Unione Europea.

A ciò si aggiunge che non si è trattato di un intervento organico, di cui da più parti e da tempo si è evidenziata la necessità, ma di provvedimenti apparentemente scoordinati tra loro, ma che ugualmente hanno avuto l'effetto di modificare profondamente profili essenziali dell'ordinamento della giustizia tributaria.

Si deve, inoltre, rilevare che il Governo è pesantemente intervenuto nella materia de qua, senza avvertire la necessità di un preventivo coinvolgimento del CPGT, che ciò nondimeno non ha mancato di esercitare le proprie prerogative sia attraverso formali deliberazioni sia attraverso i rapporti istituzionali sempre mantenuti con l'Esecutivo e con il Parlamento.

Il Consiglio di Presidenza è, infatti, ripetutamente intervenuto per rivendicare il proprio ruolo di organo posto a garanzia della indipendenza e dell'autonomia dei giudici tributari.

Tra le altre, si ricorda la delibera n. 1167 del 14 giugno 2011, con la quale il Consiglio ha espresso in modo motivato le proprie perplessità su un progetto di

riforma dell'ordinamento giudiziario tributario all'epoca allo studio del Ministero dell'Economia e Finanze, sottolineando "la necessità della sua previa consultazione in relazione alle proposte di modifica attinenti la giurisdizione e la magistratura tributaria, nel rispetto della normativa relativa alle sue attribuzioni e del ruolo da essa svolto".

Le importanti innovazioni intervenute nel corso dell'anno 2011 avevano già formato oggetto della precedente relazione e pertanto vengono nuovamente evidenziate in questa sede con le necessarie integrazioni e gli opportuni aggiornamenti.

Programmazione del lavoro degli uffici giudiziari tributari.

L'art. 37 del DL n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, dispone che:

"1. I capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti... tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

Con il programma di cui al comma 1, sulla cui attuazione vigila il capo dell'ufficio giudiziario, viene dato atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente o vengono specificate le motivazioni del loro eventuale mancato raggiungimento ...

In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 e seguenti, il programma di cui al comma 1 viene adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto e vengono indicati gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti ... tributari concretamente raggiungibili entro il 31 dicembre 2012, anche in assenza della determinazione dei carichi di lavoro di cui al comma 1, lett. b.

4. In relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, i capi degli uffici giudiziari possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'art. 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997 n. 398, e successive modificazioni, e con i consigli degli ordini degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole... del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del