

VERSO IL VOTO: I BENEFICI DELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA, LA LETTERA DI D'ALFONSO

8 Settembre 2022



PESCARA - “Il contenzioso tributario, al 31 dicembre 2021, rappresentava un valore pari a circa sessanta miliardi di euro nei tre gradi di giudizio. L’approvazione della riforma della giustizia tributaria è stata pertanto un passo epocale nell’interesse dell’intero sistema Paese e, soprattutto, un riassetto che potrà essere iscritto tra gli obiettivi centrati per garantire all’Italia l’accesso alle risorse del Pnrr che aveva individuato, per l’attuazione della riforma, il termine del quarto trimestre del 2022, con un valore pari a 24 miliardi di euro”.

E’ un passaggio della lettera agli operatori della giustizia tributaria di Luciano D’Alfonso, senatore uscente del Partito democratico, presidente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, ex presidente della Regione Abruzzo e ricandidato alle elezioni del 25 settembre come capolista al proporzionale della Camera.

LA LETTERA DI D'ALFONSO

Carissimi,

il contenzioso tributario, al 31 dicembre 2021, rappresentava un valore di contenzioso pari a circa sessanta miliardi di euro nei tre gradi di giudizio e necessitava di una riforma ormai non più procrastinabile.

I numeri in gioco nella partita della giustizia tributaria definivano, al 31.12.2021, un valore complessivo tra controversie pervenute in primo e secondo grado e procedimenti iscritti in cancelleria centrale civile della Cassazione pari a circa 21,7 miliardi, mentre i soli ricorsi pendenti presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali valevano circa 37,6 miliardi di

euro a fine anno.

Dopo sei mesi di intenso lavoro svolto dalle due Commissioni congiunte Finanze e Giustizia, portando avanti un' impegnativa attività di audizione su tre livelli – nei confronti del mondo delle competenze accademiche, di quelle professionali e dei portatori d'interesse – il 9 agosto 2022 è stata approvata definitivamente la riforma della giustizia tributaria (Disegno di Legge n. 3703/2022 della Camera dei Deputati con conferma del Disegno di Legge n. 2636 approvato dal Senato il 04 agosto 2022) con un riassetto che agisce su un duplice livello, ovvero con modifiche sia dell'ordinamento (Dlgs 545/1992) e sia del processo (Dlgs 546/1992).

Un passo epocale nell'interesse dell'intero sistema Paese e, soprattutto, un riassetto che potrà essere iscritto tra gli obiettivi centrati per garantire all'Italia l'accesso alle risorse del Pnrr che aveva individuato, per l'attuazione della riforma, il termine del quarto trimestre del 2022, con un valore pari a 24 miliardi di euro.

La legge di riforma del processo tributario ha apportato sostanziali modifiche alla disciplina del processo tributario di cui al D.lgs. 31.12.1992, n. 546, tra le quali la nuova denominazione degli organi giudicanti, il giudice monocratico, la prova testimoniale, la proposta conciliativa, il reclamo-mediazione, la sospensione dell'atto impugnato, le udienze da remoto e la prova delle violazioni contestate, nonché la definizione agevolata dei giudici tributari pendenti avanti la Corte di Cassazione, la riscossione in pendenza di giudizio, il bollino blu sull'affidabilità fiscale e la responsabilità erariale in caso di minimalismo istruttorio del funzionario.

Trattasi di modifiche sostanziali che hanno assunto rilevanza radicale non solo nei fondamenti di base ma anche in quelli lessicali: si passa, difatti, dalle Commissioni tributarie provinciali e regionali alle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

Un passaggio non solo formale ma anche sostanziale per la giustizia tributaria, riconoscendone la vera natura giurisdizionale e abbandonando quel retaggio storico di un'anacronistica dizione legata più ad una struttura amministrativa che a quella giudiziaria.

L'obiettivo di rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria è partito dai gradi di merito per giungere alla necessaria riduzione, sia per il passato che per il futuro, del contenzioso tributario in Cassazione.

La riduzione del contenzioso passa anche attraverso la definizione agevolata degli arretrati in Corte di Cassazione, pari a circa 47 mila cause, che verrà attuata sostanzialmente attraverso due misure: una definizione agevolata, allo scopo di tagliare una quota considerevole di contenziosi arretrati e l'istituzione di una sezione "specializzata", composta esclusivamente da magistrati ordinari esperti in materia fiscale.

Per la prima, semplici regole: in caso di doppia sconfitta integrale dell'Agenzia nei primi due gradi di giudizio, si potranno cancellare le liti fino a 100 mila euro, pagando il 5% del valore della controversia, determinato ai sensi dell'art. 16 comma 3 della legge 27.12.2002 n. 289 mentre, qualora le pretese dell'Agenzia siano state rigettate in tutto o in parte in uno solo dei gradi di merito, la sanatoria sarà rivolta alle liti fino a 50 mila euro ma con il pagamento del 20 %.

Una chance che, secondo le stime calcolate, potrebbe portare ad una riduzione fino al 50% dei contenziosi tributari giacenti presso la Corte di Cassazione, con un "taglio" di circa 23mila fascicoli che consentirebbe di eliminare uno dei principali "colli di bottiglia" allo stato attuale nella gestione delle liti fiscali.

La seconda misura prevede l'istituzione, presso la Corte di Cassazione, di una sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria, potenziando quindi il giudizio di legittimità e il Primo Presidente avrà il compito di definire le misure organizzative per rendere più rapida la conclusione dei procedimenti pendenti e stabilizzare gli orientamenti di legittimità, con la finalità di ridurre anche i margini di incertezza derivanti da interpretazioni difformi.

Nell'ottica di rendere i giudici e le procedure più veloci, grande rilevanza assume anche la previsione a sistema delle regole sulla digitalizzazione dei processi.

Di assoluta rilevanza è la misura attuata sulla razionalizzazione del sistema della giustizia tributaria attraverso la professionalizzazione del giudice di merito, con la previsione della figura del magistrato tributario professionale, apportando le conseguenti modifiche alle norme che disciplinano il reclutamento, la nomina alle funzioni direttive e le progressioni in carriera dei componenti delle commissioni tributarie.

Tale scelta deriva dalla consapevolezza della grande rilevanza del problema ordinamentale, convergendo senza esitazioni sulla soluzione della professionalizzazione del giudice tributario attraverso un concorso per esami, al fine di riconoscere

quella centralità della cultura speciale della giurisdizione nella progettazione dei nuovi organi della giustizia tributaria, chiamati a decidere sulla materia del diritto tributario, altamente complessa in ragione della sua interdisciplinarietà, date le numerose interrelazioni con il diritto dell'Unione Europea, il diritto processuale civile, il diritto commerciale, oltre alla necessaria conoscenza delle fondamentali nozioni sulle regole aziendalistiche di contabilità e bilancio e sui principi contabili.

Il sistema della giurisdizione tributaria verrà quindi esercitato dai nuovi magistrati tributari (professionali), oltre che dai giudici tributari (laici e togati) nominati presso le Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, presenti al 1° gennaio 2022 nel ruolo unico, come stabilito dal nuovo articolo 1-bis del Dlgs 545/92 introdotto dalla riforma.

Il nuovo art. 1-bis del D.lgs. 31.12.1992 n. 545 disciplina l'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria, prevedendo in organico 448 unità presso le Corti di giustizia tributaria di primo grado e 128 unità presso le Corti di giustizia tributaria di secondo grado.

La nomina a magistrato tributario si consegue mediante un concorso per esami.

La selezione concorsuale, che permetterà di raggiungere un organico "a regime" di 576 magistrati tributari, determinerà quel salto di qualità rappresentato dalla specializzazione del giudice tributario che è uno dei capisaldi di una riforma ed un paradigma imprescindibile per un efficace utilizzo delle risorse ed una corretta organizzazione a tutela dei diritti dei contribuenti.

La definitiva professionalizzazione della magistratura tributaria comporta anche un rafforzamento dell'organo di autogoverno dei giudici tributari, presso il quale nasce l'Ufficio ispettivo e l'Ufficio del massimario nazionale, dotato di più ampia autonomia ed indipendenza necessaria per esercitare con rigore e solerzia le funzioni di indirizzo e controllo, di disciplina e di formazione che opportunamente erano già divenute le grandi aree in cui il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, con la fatica dovuta all'inadeguatezza delle risorse e della cornice normativa, aveva operato in precedenza.

Di assoluta rilevanza è, inoltre, l'introduzione di una serie di elementi di civiltà giuridica, tra cui la premialità per i contribuenti leali attraverso la previsione del «bollino di affidabilità fiscale» per i contribuenti più virtuosi: le partite Iva con un punteggio pari ad almeno 9 nelle pagelle fiscali negli ultimi tre anni prima di presentare il ricorso saranno esonerati dal presentare la garanzia per ottenere la sospensiva dell'atto impugnato in Commissione tributaria.

Un "bollino blu" per premiare chi ha comunque ha dato prova fiscale di compliance nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

Altra previsione normativa, introdotta nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza nei rapporti fisco-contribuente, riguarda la "sanzione" per chi non accetta la proposta di reclamo/mediazione precedente al primo grado di giudizio.

La soccombenza di una delle parti «in accoglimento delle ragioni già espresse in sede di reclamo o mediazione» avrà come conseguenza anche la condanna alle spese di lite per chi è risultato perdente davanti al giudice.

Ma soprattutto, ed è proprio questa una delle previsioni di grande portata innovativa, la condanna può anche rilevare ai fini della responsabilità amministrativa del funzionario che rigetta l'istanza o non accoglie la proposta di mediazione, così come previsto nel nuovo comma 9-bis inserito nell'articolo 17-bis del Dlgs 546/1992.

Tale previsione si è resa necessaria in un contesto in cui il reclamo mediazione, inteso quale espressione dell'esercizio di un potere di autotutela, necessita di una più attenta determinazione dell'ente impositore, che va stimolato ed incoraggiato, per indurlo a rivedere i propri errori prima dell'intervento del giudice tributario.

Nel valutare il reclamo mediazione, l'ufficio deve tenere presenti tre criteri specifici previsti dalla legge, l'«eventuale incertezza delle questioni controverse», il «grado di sostenibilità della pretesa» e il «principio di economicità dell'azione amministrativa».

A questi tre criteri, si aggiungono ora le novità della riforma, con l'ufficio che, in caso di rigetto immotivato del reclamo, subirà la condanna al pagamento delle spese di giudizio, condanna che può rilevare ai fini della responsabilità amministrativa del funzionario che ha rigettato l'istanza o non accolto la proposta di mediazione.

Altra significativa novità della riforma è l'introduzione della prova testimoniale in forma scritta, un passaggio fondamentale che ha finalmente rimosso il divieto di prova testimoniale che finora aveva limitato il diritto di difesa e violato il principio, di rilevanza costituzionale ed europea, del giusto processo. La scelta per la forma scritta si rende adatta al giudizio tributario in cui manca una vera e propria fase istruttoria.

La Corte di giustizia tributaria potrà ammettere la prova “ove lo ritenga necessario ai fini della decisione” cosicché, per ammettere la prova testimoniale, si potrà fruire dell’interpretazione offerta all’articolo 58, comma 1 del Dlgs 546/1992 e ritenere, quindi, che il giudice possa avvalersene ove essa sia l’unica – poiché non surrogabile con altri mezzi istruttori – idonea a dirimere l’incertezza sui fatti decisivi per risolvere la lite.

In relazione all’onere della prova è stato introdotto un nuovo comma (5-bis) dell’articolo 7 del Dlgs 546/92 che disciplina i poteri delle Corti di giustizia tributaria con il quale si è reso necessario ribadire, in via diretta e immediata, il principio dell’onere della prova come regola generale anche in materia tributaria, per rafforzarne il valore nel tentativo di limitare nel tempo l’uso delle presunzioni.

La giurisdizione tributaria è stata un cantiere aperto da molto tempo che finalmente ha trovato la sua definizione in una riforma che realizza uno degli obiettivi del PNRR, attuando così le indicazioni fornite dall’Europa, in base al fondamentale assioma che una giustizia tributaria efficiente, conforme ai principi del giusto processo, rappresenta un volano per l’economia del Paese nella misura in cui contribuisce a sostenerne il proprio valore in termini di competitività e di richiamo degli investitori esteri.

In attesa di leggervi, Vi saluto con riconoscenza per tutto quello che fate per inverare le riforme che il Parlamento mette in cantiere.

Dalle terre alte della Majella,